

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-REC-828/2014.

ACTOR: ENRIQUE PÉREZ GARCÍA.

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ.

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR.

MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIOS: HÉCTOR REYNA PINEDA Y SERGIO DÁVILA CALDERÓN.

México, Distrito Federal, a veinticuatro de noviembre de dos mil catorce.

Vistos los autos para resolver el recurso de reconsideración número SUP-REC-828/2014 citado al rubro, interpuesto por Enrique Pérez García, a fin de controvertir la interlocutoria de once de marzo de dos mil catorce, emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz, en el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del otrora Instituto Federal Electoral número SX-JLI-8/2013, y

R E S U L T A N D O

I. ANTECEDENTES

1. Procedimiento disciplinario. El dieciocho de septiembre de dos mil doce, el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del entonces Instituto Federal Electoral, en su carácter de autoridad instructora, inició de manera oficiosa un procedimiento disciplinario en contra de Enrique Pérez García, en su carácter de Vocal Ejecutivo de la 02 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Tabasco, a quien se le atribuyeron diversas conductas irregulares. Dicho procedimiento fue resuelto por el Secretario Ejecutivo, quien determinó imponerle al servidor público la sanción de destitución.

Al actor se le atribuyeron las siguientes irregularidades: Permitir y propiciar que algunas integrantes de la junta distrital en la que laboraba, incumplieran las funciones inherentes a su puesto, se ausentaran de su centro de trabajo sin causa justificada, incumplieran el horario establecido para el desarrollo de la jornada laboral, o utilizaran los vehículos institucionales para atender asuntos de índole personal. Utilizar la oficina que ocupaba dentro de la junta distrital, para tomar fotografías que no guardaban relación con el quehacer institucional ni con las actividades que le correspondía atender. No haberse conducido con verdad ni rectitud durante su comparecencia en las instalaciones de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral el diez de septiembre de dos mil doce. Haber permitido que la oficina que ocupaba, fuera utilizada para la toma de videos de contenido sexual, que atentan contra la dignidad de dos de las personas que aparecen en dichos videos. Haber utilizado el vehículo asignado por el Instituto,

para fines de esparcimiento, al trasladarse a la playa de Magallanes, en compañía de tres integrantes del personal, que en ese momento, estaban adscritas a la Vocalía de Capacitación Distrital, no obstante que se encontraba en pleno desarrollo el proceso electoral federal 2011-2012. Y haberse dirigido en forma irrespetuosa a quien se desempeñaba como enlace administrativo.

2. Recurso de inconformidad. En desacuerdo con la sanción que se le impuso, Enrique Pérez García la impugnó a través del recurso de inconformidad, lo que motivó la integración del expediente R.I/SPE/024/2013. La Junta General Ejecutiva del entonces Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, resolvió el medio de impugnación, confirmando la resolución recurrida y, por ende, la sanción que se le impuso al ahora recurrente.

3. Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral. Inconforme con la resolución señalada en el punto anterior, Enrique Pérez García la controvirtió mediante juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral. Del asunto conoció la Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Xalapa, Veracruz, la que registró la demanda con la clave SX-JLI-8/2013.

Al resolver el asunto, la Sala Regional consideró que sólo se acreditó en autos la responsabilidad del actor en una de las

irregularidades que le atribuyeron. La irregularidad que se consideró demostrada, fue haber permitido *“que su oficina fuera utilizada para la toma de videos de contenido sexual que atentan contra la dignidad de las personas”*.

Por tanto, la Sala Regional revocó la resolución reclamada; dejó sin efectos la sanción que se le había impuesto al impugnante, a quien ordenó reinstalar y que se le pagaran las prestaciones que dejó de percibir desde el día en que fue destituido, hasta que fuera reinstalado; y en virtud de que la Sala Regional tuvo por acreditada sólo una conducta irregular, ordenó al órgano electoral que la calificara y le impusiera una nueva sanción al servidor público, que tendría que ser menor a la destitución, ya que este correctivo se le impuso al atribuírsele diversas conductas irregulares, por lo que al acreditarse sólo una, la sanción tendría que ser menor.

4. Solicitud del entonces Instituto Federal Electoral, de indemnizar al accionante para no reinstalarlo, en términos del artículo 108 de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La parte demandada solicitó acogerse a lo previsto por el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para no reinstalar al actor, pagándole la indemnización correspondiente. Lo anterior, en virtud de que, de acuerdo con el Instituto, la Sala Regional tuvo por acreditada la responsabilidad del servidor público, en permitir que su oficina fuera utilizada para la toma de videos de contenido

sexual, que atentan contra la dignidad de las personas, por lo que le perdió la confianza.

De la anterior solicitud se le dio vista al actor, quien pidió que no se aceptara la pretensión del patrón equiparado y pidió se inaplicara el referido precepto, al estimarlo inconstitucional e inconvencional.

5. Acto impugnado. Mediante interlocutoria de once de marzo de dos mil catorce, la Sala Regional resolvió que el referido artículo no se contrapone a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni a los tratados internacionales suscritos por nuestro país, por lo determinó que era procedente que el Instituto demandado se acogiera al beneficio previsto por tal precepto, para lo cual tendría que concluir el procedimiento disciplinario pendiente, en el cual el Secretario Ejecutivo debería individualizar nuevamente la sanción a aplicar a Enrique Pérez García; pagarle a éste las prestaciones que dejó de recibir desde el día en que se ordenó su destitución hasta el momento de la ejecución de la sentencia, más una indemnización *“por tres meses más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad”*.

6. Recurso de reconsideración. En contra de tal resolución, Enrique Pérez García interpuso el presente recurso de reconsideración.

7. Trámite y sustanciación. El Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de este Tribunal acordó integrar el expediente

SUP-REC-828/2014 y turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

8. Sesión pública y engrose del asunto. En sesión pública de veinticuatro de noviembre de dos mil catorce, el proyecto de resolución presentado por el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, en cuanto al fondo del asunto, fue rechazado por mayoría de votos, motivo por el cual se determinó encargar el engrose correspondiente al Magistrado Pedro Esteban Penagos López, y

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos del artículo 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por ser un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una resolución dictada por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral.

SEGUNDO. Estudio de procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 65, y 66 de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Oportunidad: El medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal de tres días, de acuerdo a lo siguiente: el actor señaló para recibir notificaciones un domicilio en Cárdenas, Tabasco, esto es, en una ciudad distinta a aquélla en la que tiene su sede la Sala responsable; por tanto, la Sala Regional ordenó notificar personalmente al actor la resolución impugnada, a través de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del otrora Instituto Federal Electoral.

En autos obra la razón de notificación levantada por el auxiliar distrital, de la cual se desprende que dicho servidor público buscó al actor en el domicilio que señaló para recibir notificaciones, pero no lo encontró, por lo que le dejó citatorio para que lo esperara el día hábil siguiente (dieciocho de marzo de dos mil catorce), sin que de nueva cuenta lo localizara, motivo por el que en esa misma fecha lo notificó por estrados.

Ahora bien, el artículo 26 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electora, que se refiere a las notificaciones relacionadas con los juicios o recursos previstos en tal ley, dispone que las notificaciones surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen; por su parte, el numeral 66, párrafo 1, inciso a), de la citada ley, dispone que el recurso de reconsideración debe interponerse dentro del término de tres días contados a partir del siguiente al en que se notifique la resolución controvertida.

Por tanto, si al inconforme se le notificó el dieciocho de marzo de dos mil catorce y ese mismo día surtió efectos la notificación, el término para interponer el recurso de reconsideración corrió del diecinueve al veintiuno de marzo de dos mil catorce, y según se advierte de autos, el presente medio de impugnación se interpuso en la fecha últimamente citada, por lo que su presentación fue oportuna.

2. Forma: El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en él se hace constar el nombre del recurrente; se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados; por último, se hace constar la firma autógrafa de quien interpone el presente recurso.

3. Legitimación. Si bien el artículo 65 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no contempla expresamente que las partes en un juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral estén legitimadas para interponer el recurso de reconsideración, la interpretación extensiva de dicho precepto, para que sea acorde con lo que disponen los artículos 17 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite concluir que sí están legitimadas para interponerlo; por tanto, Enrique Pérez García, en su carácter de actor en tal clase de juicio en el que se emitió la resolución reclamada, está legitimado para interponer el presente recurso de reconsideración.

En efecto, al hablar de legitimación se debe distinguir entre la legitimación *ad processum* y la legitimación *ad causam*. La primera tiene que ver con la capacidad de las partes para comparecer a un proceso, por lo cual se le identifica en la categoría de presupuesto sin el cual no sería posible trabar la relación procesal. En cambio, la segunda se refiere a la especial vinculación que se pretende que exista entre las partes del proceso y la materia sustantiva en litigio, y constituye un requisito de procedibilidad indispensable para que pueda dictarse una sentencia de fondo en un proceso.

Por ello, estar legitimado es ser la persona que de conformidad con la ley puede formular o contradecir las pretensiones hechas valer en el proceso, las cuales deben ser objeto de la decisión del órgano jurisdiccional.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, es decir, el derecho público y subjetivo por el que toda persona, por el solo hecho de serlo, está facultada a exigirle al Estado tutela jurídica plena. Un sector relevante de la doctrina coincide en que este derecho es complejo, en la medida que está conformado por una serie de derechos que determinan su contenido, el cual comprende los derechos: de acceso a la justicia o de libre e igual acceso a la jurisdicción; a un proceso con las garantías mínimas; a la ejecución de la resolución.¹

¹ Entre otros, OBANDO BLANCO, Víctor Roberto. "El derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva desde la perspectiva del derecho civil: nuevas tendencias", en *Proceso y Constitución, Actas del II Seminario Internacional Procesal Proceso y Constitución llevado a cabo entre el 10 y el 13 de mayo de 2011*, Pontificia Universidad Católica del Perú y ARA editores, Perú 2011, páginas 152 y 156; GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *El debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, páginas 1-10, publicado en: Conforme a lo solicitado:

El derecho de acceso a la justicia es la primera consecuencia del derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que no se puede obtener una decisión de fondo respecto al litigio planteado, si por algún motivo no es posible acceder primero a la jurisdicción.

Este derecho exige como garantías mínimas, las siguientes:

1. Todo derecho o interés legítimo debe tener acceso, en principio, a la tutela judicial, pues se parte del principio general que dice: *“Donde exista un derecho o interés legítimo digno de tutela existirá un derecho a obtener la tutela efectiva de la jurisdicción”*.

El interés debe ser auténtico y derivado de un derecho insatisfecho, dado que los órganos jurisdiccionales están para resolver conflictos jurídicamente calificados.

2. Debe existir por lo menos un cauce procesal para la tutela judicial efectiva de esos derechos o intereses, puesto que las leyes procesales deben prever que todas las personas puedan obtener una resolución de fondo sobre las cuestiones litigiosas planteadas a los órganos jurisdiccionales.

3. Esos derechos e intereses deben ser tutelados por órganos jurisdiccionales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional; y

<http://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosesp/2012/jornadasitinerantes/procesoSGR.pdf>
GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El derecho a la tutela jurisdiccional*. 3ª edición, Civitas, 2001.

4. Los órganos jurisdiccionales deben actuar en su función de tutela con plenitud, imparcialidad e independencia.

El derecho de acceso a la justicia se ejerce en la forma y términos establecidos en la ley, lo cual significa que no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a las limitaciones establecidas en la ley, las cuales deben guardar correspondencia entre el medio empleado y el fin perseguido, por lo que no pueden suponer la negación misma del derecho, ni traducirse en obstáculos excesivos que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

Así ha sido interpretado también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver, entre otros, el caso Cantos Vs Argentina, en cuya resolución se sostiene:

“50. Según el artículo 8.1 de la Convención

[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Esta disposición de la Convención consagra el derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención.

54. ... Esta Corte considera que si bien el derecho al acceso a la justicia no es absoluto y, consecuentemente, puede estar

sujeto a algunas limitaciones discrecionales por parte del Estado, lo cierto es que éstas deben guardar correspondencia entre el medio empleado y el fin perseguido y, en definitiva, no pueden suponer la negación misma de dicho derecho.”

Los límites al derecho de acceso a la justicia se traducen, por regla general, en *presupuestos o requisitos* de procedibilidad, los cuales delimitan el acceso a la justicia, por cuestiones atinentes a los sujetos, a la causa o materia, a los actos a través de los cuales se hace efectivo el ejercicio del derecho de acción o a la temporalidad en que éste debe ejercerse.

Si se parte de la premisa de que esos límites no pueden suponer la negación misma del derecho de acceso a la justicia, ni traducirse en obstáculos excesivos que impidan el pronunciamiento de fondo de la cuestión planteada, entonces es factible concluir que la aplicación e interpretación de estos *presupuestos o requisitos* de procedibilidad debe realizarse a la luz del paradigma constitucional contemporáneo, donde la tendencia se orienta a potenciar los derechos humanos, sin que en dicha interpretación se pierda de vista que: **a)** el proceso tiene una función instrumental, que consiste en mantener la armonía y paz social, mediante la composición de los conflictos de intereses jurídicamente calificado, y **b)** la tutela y el proceso sirven para garantizar a las personas la protección de sus derechos esenciales y de sus intereses legítimos, por lo que resulta necesaria la previsión de esos *presupuestos o requisitos* para dotar de certeza y seguridad jurídica a las personas, toda vez que con ellos se establecen no sólo las condiciones de igualdad entre las partes, sino también las reglas para la

correcta y funcional administración de justicia, así como para la efectiva protección de los derechos de las personas.²

En este contexto, la interpretación extensiva del artículo 65 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que sea acorde con lo que disponen los preceptos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los cuales se estatuye el derecho a la tutela judicial efectiva, que incorpora el derecho de acceso a la justicia y el respeto a las garantías mínimas procesales, conduce a sostener que en los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, cuya competencia para conocer y decidir el asunto corresponda a las Salas Regionales, las partes están legitimadas para interponer el recurso de reconsideración, en contra de aquellas resoluciones que se funden en alguna o algunas normas o interpretaciones de ellas, incompatibles con la Constitución federal o con los tratados internacionales suscritos por nuestro país, que estimen inconstitucionales o inconvenientes, ya que, en principio, deben contar con un cauce jurisdiccional para plantear su pretensión, pues de otra manera se limitaría su derecho de acceso a la justicia, en particular a un recurso eficaz; sin que lo anterior implique que

² Así lo ha interpretado también la Corte Interamericana de Derecho Humanos. Como ejemplo puede citarse: “Caso *trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs Perú*”, en cuya sentencia se dice: “126. La Corte considera que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las **formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas. Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.**” [Énfasis añadido]

todos los recursos deban ser admitidos, ya que para ello será necesario que se reúnan otros presupuestos procesales y requisitos de procedibilidad.

Esta manera de interpretar el presupuesto procesal en estudio, con el propósito de tutelar de manera efectiva el derecho de acceso a la justicia, resulta congruente con el artículo 1º constitucional, a partir del cual este órgano jurisdiccional se encuentra obligado a realizar la interpretación más favorable a la persona, en el caso, haciendo efectivo el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción en su favor.

La anterior conclusión es acorde con el criterio de este Tribunal, que ha considerado que al ser procedente el recurso de reconsideración, entre otros supuestos, cuando se hubiera considerado algún precepto inconstitucional y se haya inaplicado en el caso concreto, o se omite estudiar el concepto de agravio en el que se cuestiona la constitucionalidad de una norma y se solicita su inaplicación o bien cuando declara inoperante ese concepto de agravio, la legitimación para interponer dicho recurso no puede restringirse a los partidos políticos y en algunos supuestos específicos a los candidatos afectados, porque podría darse el caso de que alguna de las partes que intervienen en la relación jurídico procesal que se conformó en la instancia previa, no podrían controvertir la resolución correspondiente, a pesar de que se surtiera alguna de las hipótesis de procedencia del recurso, con lo que quedarían en estado de indefensión, ante la posibilidad de que

se les aplique una norma, a pesar de ser contraria a la Constitución³.

En el caso, de autos se desprende que Enrique Pérez García promovió el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral en el que se dictó la resolución que ahora se impugna; es parte actora en dicho juicio, en el que alega una indebida aplicación de un precepto legal que estima inconstitucional, de ahí que se estime que el recurrente está legitimado para interponer el presente recurso de reconsideración.

4. Interés jurídico: El recurrente tiene interés jurídico, toda vez la resolución que controvierte en el presente recurso, no acogió su pretensión jurídica de inaplicar el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

5. Definitividad: Se cumple con este requisito, ya que la resolución combatida se emitió dentro de un juicio de la competencia de una Sala Regional, respecto de la cual no procede algún otro medio de impugnación.

6. Requisitos especiales de procedencia. La interpretación extensiva del artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que sea acorde con lo que disponen los artículos 17 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, así como 8 y 25 de la

³ Dicho criterio se recoge de la sentencia dictada por esta Sala Superior, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-15/2011.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite concluir que sí es posible impugnar resoluciones de las Salas Regionales, cuando resuelvan sobre la constitucionalidad de normas aplicables en los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral y que la resolución correspondiente no se trate de una sentencia de fondo.

Por tanto, al controvertirse en la especie la interlocutoria en la que la responsable determinó que el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral es constitucional y, por tanto, negó su inaplicación, se surten los requisitos de procedencia de recurso de reconsideración.

En efecto, el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral estatuye que el recurso de reconsideración es procedente para impugnar la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, efectuada por la autoridad electoral administrativa, así como para controvertir las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral, en los juicios de inconformidad que se hayan promovido para controvertir los resultados de las elecciones de diputados y senadores, por el principio de mayoría relativa, y en los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando éstas hayan determinado la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución Federal.

Sin embargo, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías mínimas procesales, así como el derecho a un recurso efectivo, de conformidad con lo previsto 17 de la Constitución General, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta Sala Superior, acorde con el principio *pro persona* establecido por el artículo 1º de la Carta Magna, ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración, lo cual ha contribuido a la emisión de criterios que han fortalecido la facultad de revisar el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así, por ejemplo, este órgano jurisdiccional federal ha determinado que el recurso de reconsideración también procede contra sentencias de las Salas Regionales cuando se omite el estudio o se declaran inoperantes los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales⁴; en el caso de que ejerzan control de convencionalidad⁵; en el supuesto de que expresa o implícitamente se inapliquen normas partidistas⁶, entre otros supuestos.

⁴ Jurisprudencia 10/2011, de rubro: *RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.*

⁵ Jurisprudencia 28/2013, de rubro: *RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.*

⁶ Jurisprudencia 17/2012, de rubro: *RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS.*

Además, este Tribunal ha establecido que si bien, por regla general, el recurso de reconsideración procede para impugnar sentencias de fondo, de manera excepcional se admite su procedencia respecto de algunas interlocutorias, cuando por la gravedad de los efectos de la violación procesal reclamada y su trascendencia específica, se considere que esperar el dictado de la sentencia de fondo puede provocar la irreparabilidad en el agravio cometido⁷.

Asimismo, esta Sala Superior ha considerado que al ser competente para resolver los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, debe entenderse que cuenta con facultades para, en su caso, interpretar de manera conforme, inaplicar o invalidar normas de naturaleza materialmente laboral.⁸

En ese sentido, al interpretar en forma extensiva y de la forma más favorable a la persona el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que sea acorde con lo que disponen los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los cuales se estatuye el derecho a la tutela judicial efectiva, que incorpora el derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, así como el respeto a las garantías mínimas procesales, con el fin de hacer efectivo el derecho a la tutela

⁷ Tesis XLIII/2009, de rubro: *RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR LA SENTENCIA INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE SOBRE LA PRETENSIÓN DE NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO EN EL JUICIO DE INCONFORMIDAD.*

⁸ Así lo estableció esta Sala Superior, al resolver, por unanimidad de votos, el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores SUP-JLI-2/2013.

judicial, en particular a un recurso efectivo que permita la revisión del control concreto de la constitucionalidad que llevan a cabo las Salas Regionales, se concluye que sí es posible impugnar las resoluciones de éstas, cuando en los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral, decidan sobre la constitucionalidad de las normas que apliquen u omitan hacer el estudio de los agravios en los que se alegue la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la norma cuya inaplicación se solicite y que la resolución correspondiente sea distinta a una sentencia de fondo, en este último supuesto, siempre y cuando lo decidido en la resolución impugnada afecte derechos sustantivos o la gravedad de sus efectos lo amerite.

En el caso, se surten dichos requisitos, dado que, en la resolución reclamada, la Sala Regional se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada (artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), determinando que sí era constitucional; y aunque ello lo hizo en una interlocutoria, los efectos de ésta impactan en un derecho sustantivo del ahora recurrente declarado o reconocido en una sentencia precedente, habida cuenta, además, de que de la inaplicación o no del precepto impugnado o de su interpretación conforme, depende que el recurrente sea reinstalado en su cargo o indemnizado, según sea el caso; y puesto que el recurrente aduce que la responsable omitió el estudio de agravios en los que alegó la inconvencionalidad de la norma cuestionada, procede el estudio de fondo del presente recurso de reconsideración, cuando, además, uno de los temas

principales planteados es la debida ejecución de una sentencia estimatoria y la reparación por la violación del derecho alegado.

TERCERO. Agravios y precisión de la litis.

1. Síntesis de agravios expuestos en el recurso de reconsideración.

El recurrente alega en el presente recurso, en resumen, que la Sala Regional responsable:

a) Funda su resolución, entre otros, en los artículos 123, apartado "A", fracción XXI, de la Carta Magna y 185 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales, aduce el inconforme, son inaplicables en la especie, toda vez que el numeral citado en primer término, no se refiere a los trabajadores al servicio del Estado; y el mencionado en segundo lugar, porque si bien el numeral 95 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, ello es siempre y cuando la disposición a aplicar en forma supletoria no contravenga el régimen laboral de los servidores del órgano electoral, previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, los cuales no contemplan como causal de destitución la pérdida de la confianza.

b) Omitió pronunciarse respecto de lo que alegó en el sentido de que la porción normativa del artículo 108 de la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuya inaplicación solicitó, es contraria a los artículos 1º y 35, fracción VI, de la Carta Magna, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de diversos criterios sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tanto que, asegura el impugnante que no se limitó a manifestar que la norma controvertida era contraria al artículo 1º constitucional y que por ese hecho se garantizaba la estabilidad en el empleo, pues su alegato fue más amplio, al establecer la contraposición de la norma combatida con la fracción VI del artículo 35 constitucional y de los numerales 1º y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como con diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

c) Consideró, con base en el artículo 123, apartado “B”, fracción XIV, de la Constitución Federal, así como en diversas tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a diferencia de los trabajadores de base, el impugnante no tiene garantizada estabilidad en el empleo, en tanto que, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, no la prevén; sin embargo, no se consideró que esas leyes establecen la permanencia en el cargo, que es lo mismo que estabilidad en el mismo; habida cuenta que, afirma el recurrente, el citado precepto constitucional no prohíbe que las garantías mínimas que prevé, de protección al salario y de seguridad social, sean ampliadas, como sucede en el caso, que dichas leyes otorgan la

permanencia en el cargo, pues los integrantes del servicio profesional electoral no firman contrato, ni son designados de manera unilateral por algún funcionario, sino que acceden al servicio a través de un concurso y una vez en el desempeño del cargo, son sometidos a evaluaciones del desempeño, sin que estén sujetos a la voluntad de algún funcionario, ya que sus obligaciones están precisadas en la Carta Magna, en el código y estatuto citados, así como en los lineamientos y acuerdos que emita el Consejo General, por lo que es incorrecto lo considerado por la responsable, en el sentido de que la reinstalación forzosa es antijurídica y que la remoción libre se justifica, al constituir la más elemental atribución de los titulares de elegir a su equipo de trabajo.

d) Ante el conflicto normativo, en cuanto a que por un lado se reconoce el derecho a la permanencia en el cargo y a la reinstalación, y por otro, se otorga al órgano electoral la potestad de negarse a reinstalar al servidor público, la responsable incorrectamente opta por esta última, con lo que incumple el principio *pro persona*.

e) Incorrectamente consideró razonable la porción normativa cuya inaplicación solicita, toda vez que es injusto e irrazonable que sobre el derecho humano de una persona, prevalezca la potestad de una institución, además de que vulnera el principio de proporcionalidad, puesto que no se puede comparar el pago de una indemnización, con su dignidad como persona, en tanto que se le priva de su trabajo y sustento, sin causa legal para ello.

f) La sentencia impugnada es violatoria de los derechos humanos contenidos en los artículos 5 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos; 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que otorgan el derecho a dedicarse al trabajo o actividad libremente escogida, en tanto que las normas secundarias que regulan las relaciones del órgano electoral con sus servidores, le otorgan el derecho a la estabilidad y/o permanencia en el cargo, así como a ser reinstalado.

2. Precisión de la controversia jurídica.

Esta Sala Superior considera necesario precisar que el presente recurso se limitará al estudio de los motivos de queja en los que se alega que la Sala Regional incorrectamente consideró válida la porción normativa cuya inaplicación solicitó el recurrente, dada la naturaleza extraordinaria del recurso de reconsideración como recurso de estudio de constitucionalidad.

Por tanto, toda vez que subsiste un planteamiento de inconstitucionalidad, la controversia jurídica en el presente asunto consiste en determinar si el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que autoriza a la autoridad electoral administrativa, en aquellos casos en que el órgano jurisdiccional ordene dejar sin efectos la destitución de alguno de sus servidores, negarse a

reinstalarlo, mediante el pago de una indemnización, es conforme o no con la Constitución General.

CUARTO. Estudio de fondo.

En principio, es conveniente tener presente las razones dadas por la Sala Regional Xalapa, que sirvieron de sustento para desestimar los argumentos de inconstitucionalidad planteados por el recurrente.

1. Consideraciones de la Sala Regional Xalapa.

El artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no es una norma que prive, afecte o limite el derecho de los servidores del órgano electoral cuando se ordene a través de una sentencia, dejar sin efectos la destitución y la reinstalación del mismo, en tanto que, se trata de una disposición razonable, porque si bien existe un derecho del trabajador a ser reinstalado, la ley le otorga la potestad al órgano electoral de negarse a reinstalarlo, debiendo indemnizar al trabajador y pagar su prima de antigüedad, lo cual es acorde con el principio de proporcionalidad, en virtud de que no se puede obligar a un patrón a tener contratado a un trabajador que no desea; habida cuenta que sobre los servidores públicos de confianza descansa la más importante responsabilidad de la dependencia o entidad del Estado, de acuerdo con las funciones que realizan, nivel y jerarquía, ya sea que la presidan o porque tengan una íntima relación y colaboración con el titular responsable de la función pública, en cuyo caso la "remoción

libre", lejos de estar prohibida, se justifica en la medida de que constituye la más elemental atribución de los titulares de elegir a su equipo de trabajo, a fin de conseguir y garantizar la mayor eficacia y eficiencia del servicio público.

La Sala Regional estimó que en consonancia con el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra el artículo 123, apartado A, fracción XXI, de la Carta Magna, mismo que prevé que si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto, por lo que la potestad del patrón conlleva a otorgar una protección económica al trabajador.

Igualmente, estableció la Sala Regional, no advertía que la norma impugnada inobservara el principio de proporcionalidad, toda vez que la norma en cuestión:

- No restringe derechos fundamentales, ya que al ser el servidor de confianza, no se le garantiza la inamovilidad.
- Es idónea, dado que no viola derechos fundamentales del trabajador, puesto que a fin de garantizar el beneficio del trabajador en el caso de la negativa a la reinstalación, se le impone la carga al órgano electoral de indemnizarlo.

- Es eficaz porque busca el mayor beneficio al trabajador ante la negativa a la reinstalación, a fin de garantizar un respaldo económico ante las condiciones de desempleo, habida cuenta que **“se puede considerar que la reinstalación forzosa es antijurídica ya que desnaturaliza la esencia del contrato, el cual implica un acuerdo de voluntades y al obligar al instituto a reinstalar al servidor público se desconoce la voluntad del patrón, lo cual contraviene lo previsto en el artículo 5º Constitucional ya que si bien dicho numeral señala que a ningún individuo se le puede obligar a prestar sus servicios sin su pleno consentimiento a contrario sensu a ningún patrón se le puede obligar a que reciba a un trabajador en contra de su voluntad.”**⁹
- Es necesaria, pues se justifica la finalidad, ya que implica la seguridad económica del servidor ante la decisión del Instituto de negarse a reinstalarlo.

Finalmente, la Sala Regional estimó que la norma impugnada cumple con el principio de proporcionalidad en sentido estricto, en razón de que sí guarda relación razonable con el fin que se procura alcanzar y no lesiona derecho alguno, ya que respeta el derecho de Instituto a tener contratado al personal de su agrado y ante la eventualidad que se niegue a reinstalar al trabajador, protege económicamente a éste último.

⁹ En la resolución impugnada se cita el siguiente trabajo: “Márquez Morales, Manuel. Ineficacia de la reinstalación forzosa en el derecho laboral. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Página 177.” [sic]

En mérito de lo expuesto, la responsable concluyó que la norma controvertida cumple con el *test* de proporcionalidad, por lo que es acorde con el texto constitucional.

2. Consideraciones de esta Sala Superior.

Es infundado el planteamiento del recurrente, en atención a que el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que confiere a la autoridad administrativa electoral nacional la atribución de negar la reinstalación de un servidor público electoral, en el supuesto de que una sentencia ordene dejar sin efectos su destitución, es conforme con la Constitución General, pues como se explica enseguida, constituye una limitación que encuentra su justificación en el artículo 123, Apartado B, fracción XIV, constitucional.

Norma legal cuestionada.

El artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentra ubicado en el Capítulo que regula el trámite, sustanciación y resolución del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales del Instituto Federal Electoral y sus servidores; dispone lo siguiente (énfasis añadido):

“Artículo 108. 1. Los efectos de la sentencia de la Sala competente del Tribunal Electoral podrán ser en el sentido de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados. **En el supuesto de que la sentencia ordene dejar sin efectos la destitución del servidor del Instituto Federal Electoral, este último podrá negarse a reinstalarlo, pagando la indemnización equivalente** a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad.”

Como se advierte, dicho precepto establece que los efectos del fallo que dicte la Sala competente, podrán ser en el sentido de confirmar, modificar o **revocar** el acto o resolución impugnados, y que en el supuesto de que la sentencia ordene **dejar sin efectos** la destitución del servidor del órgano electoral, éste podrá negarse a reinstalarlo, pagándole una indemnización y la prima de antigüedad.

El recurrente cuestiona la constitucionalidad y convencionalidad de la última parte de dicho artículo, es decir, aquella que establece que, en el supuesto de una sentencia que ordena reinstalar a un servidor del órgano electoral, permite que éste pueda negarse a reinstalarlo, cubriéndole la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad.

Como se anticipó, es infundado el planteamiento en atención a que la disposición legal que confiere a la autoridad administrativa electoral nacional la atribución de negar la reinstalación de un servidor público electoral, en el supuesto de que una sentencia ordene dejar sin efectos su destitución, constituye una limitación que encuentra su justificación en el artículo 123, Apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se explica enseguida.

En principio, es pertinente precisar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción V, Apartados A y D, de la

Constitución General (al igual que lo establecía en la porción normativa anterior a la reforma constitucional), se prevé que las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.

Las cuales se rigen por los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral y de la profesionalidad en el desempeño, estableciéndose al efecto el Servicio Profesional Electoral Nacional, que comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del citado Instituto.

Sobre esta directriz constitucional, el artículo 208 del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el actual numeral 206, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁰, establece que los trabajadores del otrora Instituto Federal Electoral y del ahora Instituto Nacional Electoral, son de confianza, y quedarán sujetos al régimen establecido en la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución General.

Ahora bien, el citado precepto constitucional, en la porción normativa que interesa en este asunto, establece:

¹⁰ Los preceptos legales citados establecen, respectivamente, lo siguiente; "**Artículo 208.** 1. 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." "**Artículo 206.** 1. 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."

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores:

"...

"IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

"...

"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

Como puede advertirse, en la fracción IX de la citada norma constitucional, se establece que los trabajadores no podrán ser suspendidos ni cesados, sino por causas justificadas, y que, en caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación o por la indemnización.

Por su parte, en la fracción XIV, se prevé que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y las personas que desempeñen este tipo de cargos disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

En consideración de esta Sala Superior, la citada fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo reconoce a los servidores públicos de confianza las medidas de protección al salario y de derecho a la seguridad social, de manera que, no les ha otorgado algún otro derecho o beneficio.

De la interpretación de la fracción IX (a contrario sensu) y de la fracción XIV del mencionado artículo 123, apartado B, se advierte que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo, esto es, atendiendo a los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza es factible determinar, por exclusión, que no pueden gozar de los otorgados a los servidores públicos de base.

Es decir, si la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional prevé que los servidores públicos de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, entonces únicamente tienen derecho a esos beneficios.

En relación con lo anterior, debe decirse que el referido mandato constitucional determina que la ley establecerá los cargos que serán considerados de confianza.

En el caso, el artículo 206, párrafo primero, de la Ley General 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 General.

De esta manera, el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al establecer que, cuando una sentencia deje sin efectos la destitución de un servidor del Instituto Federal Electoral, este último podrá negarse a reinstalarlo, pagando la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad; es evidente que dicha norma en realidad refleja lo previsto en el mandato constitucional y en la ley general citada en el párrafo precedente, el cual prevé que los trabajadores de confianza sólo gozan de los beneficios de seguridad social y las medidas de protección al salario, precepto cuya constitucionalidad no está controvertida en este asunto.

Sobre esta base, no puede considerarse que la porción normativa impugnada, en cuanto confiere al Instituto Nacional Electoral la facultad de no reinstalar a un servidor público en los supuestos en que su destitución quede insubsistente, por efecto de una decisión judicial, mediante el pago de una

indemnización, no limita los derechos de los servidores públicos de confianza.

En principio, porque el propio mandato constitucional sólo otorga a esa clase de servidores públicos el derecho a las medidas de protección del salario y de seguridad social; y, por otra parte, refleja de manera auténtica la intención del Constituyente Permanente.

Esto es, si la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal dispone que los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, y la diversa fracción IX establece que los trabajadores sólo serán removidos por causa justificada; resulta claro, como se ha interpretado, que el Constituyente Permanente no tuvo la intención de otorgar derecho de inamovilidad a los servidores públicos de confianza, porque de haberlo querido así lo habría señalado expresamente, de manera que debe considerarse como una restricción de rango constitucional.

Además, esa limitación constitucional encuentra plena justificación en la medida de que en el sistema jurídico administrativo de nuestro país, los servidores públicos de confianza realizan un papel de esa naturaleza en el ejercicio de la función pública del Estado, como se puede advertir del contenido del artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dispone:

"Artículo 5o. Son trabajadores de confianza:

"Los que integran la planta de la presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del presidente de la República;

"II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado 'B' del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

"a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

"b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

"c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

"d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

"e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

"f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

"g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

"h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; secretario, sub-secretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

"i) El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías.

"j) Los secretarios particulares de: secretario, sub-secretario, oficial mayor y director general de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

"k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

"l) Los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las policías preventivas.

"Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

"La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

"III. En el Poder Legislativo:

"A. En la Cámara de Diputados: secretario general, secretarios de servicios, coordinadores, contralor interno, directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento, secretarios particulares, secretarías privadas, subcontralores, auditores, secretarios técnicos, asesores, consultores, investigadores, secretarios de enlace, titulares de la unidad o centro de estudios, agentes de resguardo parlamentario, agentes de protección civil, supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del servicio de carrera.

"B. En la Auditoría Superior de la Federación: auditor superior, auditores especiales, titulares de las unidades, directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento, auditores, visitadores, inspectores, asesores y secretarios particulares, vigilantes, supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

"C. En la Cámara de Senadores: secretarios generales, tesorero, coordinadores, contralor interno, directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento, secretarios técnicos, secretarios particulares, subcontralores, auditores, asesores, consultores, investigadores, agentes de resguardo parlamentario, agentes de protección civil, supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, enlaces y secretarías privadas.

"Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

"a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

"b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

"c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

"d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la contraloría o de las áreas de auditoría.

"e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

"f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

"g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

"IV. En el Poder Judicial: los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;"

Como puede advertirse, las funciones consideradas para los servidores públicos y trabajadores de confianza, constituyen base y soporte fundamental para el correcto, eficiente y eficaz desempeño de la función pública, la que no puede verse deteriorada ante la posibilidad de que se considere que les asiste el derecho de exigir su reinstalación, lo que únicamente está reservado a los trabajadores de base.

De esta manera, los servidores públicos de confianza no gozan del principio de estabilidad en el empleo o inamovilidad; de estimar lo contrario se desconocería el régimen de este tipo de funcionarios, como ocurre en el caso de los funcionarios al servicio del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, porque no puede soslayarse que sobre los servidores públicos de confianza, de acuerdo con las funciones que realizan, descansa la mayor y más importante responsabilidad de la dependencia o entidad del Estado, en cuyo caso la remoción a que se contrae el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, lejos de estar prohibida, se justifica en la medida de la función que desempeña el órgano, por lo que constituye la más elemental atribución de los titulares de elegir a su equipo de trabajo, a fin de conseguir y garantizar la mayor eficacia y eficiencia del servicio público.

De manera que, si no fue expresa la intención del Constituyente Permanente de otorgar a los servidores públicos de confianza el derecho a la estabilidad en el empleo, a través del postulado contenido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, que les otorga medidas de protección al salario y derecho a la seguridad social, no puede, por principio ontológico, contravenir el derecho humano a la estabilidad previsto únicamente para los trabajadores de base, en la fracción IX, ni tampoco el de igualdad y no discriminación, porque la diferencia entre trabajadores de confianza y base, está dada en la propia Norma Fundamental.

No obsta a lo anterior, que el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (también conocido como Protocolo de San Salvador), en su artículo 7 establece:

"Artículo 7.

"Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

"Los Estados partes en el presente protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

"a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;

"b. El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

"c. El derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;

"d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

"e. La seguridad e higiene en el trabajo;

"f. La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

"g. La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

"h. El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales."

Pues la propia norma convencional establece el derecho de las personas a una indemnización, o a la readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista en la legislación nacional, en caso de despido injustificado; es decir, la norma internacional no impone obligación a los Estados parte de garantizar siempre el derecho a la reinstalación de los trabajadores, sino que permite regular en sus legislaciones, ya sea el derecho a la readmisión o el derecho a una indemnización, precisamente como se ha regulado en la ley general de medios de impugnación.

Resta decir, que las normas de rango convencional pueden aplicarse en el régimen interno, pero con las condiciones previstas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que, en relación con el derecho a la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza, el artículo 1º establece que el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en tratados internacionales, no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones establecidas en la Norma Suprema.

Sobre esta base, es claro que la falta de estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza, constituye una restricción de rango constitucional, por tanto, no puede invocarse la aplicación de una norma de rango convencional en contra de una restricción constitucional, porque la vigencia y aplicación del tratado internacional se encuentra condicionada por la propia Constitución.

Con base en todo lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no es contrario a la Constitución General ni a las normas convencionales invocadas por el recurrente, pues en todo caso, es el artículo 206 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la norma que establece la calidad que tienen todos los trabajadores del Instituto Nacional Electoral, y este último, como se precisó, no fue controvertido.

Al respecto, es pertinente precisar, que las consideraciones precedentes orientan el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer las jurisprudencias¹¹ identificadas con los números 2a./J. 22/2014, 2a./J. 23/2014 y 2a./J. 21/2014, correspondientes a la Décima Época, de rubro siguientes: **“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO NO ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA”, “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LES RESULTAN INAPLICABLES NORMAS CONVENCIONALES” y “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO RESULTA COHERENTE CON EL NUEVO MODELO DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”.**

Al resultar **infundado** el planteamiento de constitucionalidad y convencionalidad, lo procedente es confirmar la sentencia de la Sala Regional Xalapa.

En consideración de lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

¹¹ Publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, páginas 874 a 877.

ÚNICO. Se **confirma** la resolución de once de marzo de dos mil catorce, emitida por la Sala Regional Xalapa, en el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del otrora Instituto Federal Electoral SX-JLI-8/2013.

Devuélvase la documentación correspondiente y en su oportunidad remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto concluido.

Notifíquese. Por **correo electrónico**, a la Sala Regional Xalapa; **personalmente** al recurrente; **por oficio**, al demandado en el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral; y por **estrados** a los demás interesados.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Salvador Olimpo Nava Gomar, quienes emiten voto particular y en ausencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante el Subsecretario General de Acuerdos que da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA

VOTO PARTICULAR QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULAN LOS MAGISTRADOS SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR Y CONSTANCIO CARRAZCO DAZA, CON RELACIÓN A LA EJECUTORIA RELATIVA AL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-828/2014.

Con el debido respeto a la postura mayoritaria, exponemos las razones que nos llevan a emitir voto particular con relación a la ejecutoria aprobada por los integrantes de este órgano jurisdiccional; el voto se fundamenta en las consideraciones en que se sustentó el proyecto original que se sometió a consideración del Pleno de la Sala Superior.

En la especie, los suscritos consideramos sustancialmente **fundados** los agravios en los que el recurrente alega que la interpretación y aplicación de la disposición legal impugnada realizadas por la Sala Regional responsable, no resultan, en el caso, compatibles constitucionalmente, ya que la potestad establecida en el artículo 108, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en la posibilidad de negarse a reinstalar a un servidor público que obtuvo una sentencia estimatoria que ordena reinstalarlo, mediante el pago de una indemnización y la prima de antigüedad respectiva, debe interpretarse de manera que no se traduzca en una **restricción desproporcionada o injustificada** al derecho humano a la tutela judicial efectiva y particularmente el derecho a la reparación y a la ejecución de sentencias, establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1º de la propia Ley Fundamental y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que una interpretación como la de la Sala responsable, no cumple con el principio de proporcionalidad, porque afecta de manera desmedida el derecho a la reparación y a la debida ejecución de una sentencia.

Lo anterior de acuerdo a lo siguiente.

Norma legal cuestionada.

El artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentra ubicado en el Capítulo que regula el trámite, sustanciación y resolución del

juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales del Instituto Federal Electoral y sus servidores; dispone lo siguiente (énfasis añadido):

“Artículo 108. 1. Los efectos de la sentencia de la Sala competente del Tribunal Electoral podrán ser en el sentido de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados. **En el supuesto de que la sentencia ordene dejar sin efectos la destitución del servidor del Instituto Federal Electoral, este último podrá negarse a reinstalarlo, pagando la indemnización** equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad.”

Como se advierte, dicho precepto establece que los efectos del fallo que dicte la Sala competente, podrán ser en el sentido de confirmar, modificar o **revocar** el acto o resolución impugnados, y que en el supuesto de que la sentencia ordene **dejar sin efectos** la destitución del servidor del órgano electoral, éste podrá negarse a reinstalarlo, pagándole una indemnización y la prima de antigüedad.

El recurrente cuestiona la constitucionalidad y convencionalidad de la interpretación y aplicación de la última parte de dicho artículo, es decir, aquella que establece que en el supuesto de una sentencia que ordena reinstalar a un servidor del órgano electoral, permite que éste pueda negarse a reinstalarlo, cubriéndole una indemnización y la prima de antigüedad.

Previamente al análisis del planteamiento del recurrente, es necesario precisar que debe hacerse una interpretación

conforme del texto impugnado, acorde con la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹² que dice:

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que 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 reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos 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; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de 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.

Con base en lo anterior, le asiste la razón al impugnante, toda vez que si bien es cierto que la disposición legal controvertida admite varias interpretaciones y, por ende, varios significados, también lo es que la **norma** cuestionada, como resultado de la interpretación de la **disposición** legal respectiva realizada por

¹² Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 552.

la Sala responsable, no cumple con el principio de proporcionalidad; por lo que se debe interpretar de conformidad con la Constitución federal y los tratados internacionales en los que México es parte.

En primer término, como se determinó por esta Sala Superior, al resolver, por ejemplo, el SUP-RAP-182/2013, se tiene presente una distinción comúnmente aceptada entre disposición y norma: una disposición no es más que la formulación normativa, en cuanto expresión lingüística de una norma y una norma es el significado expresado por esa formulación normativa. De manera que una misma formulación normativa como resultado de la actividad interpretativa puede expresar dos o más normas distintas.

En segundo término, la potestad o facultad conferida a la autoridad electoral para negarse a reinstalar a un servidor público, no obstante que éste obtuvo una sentencia favorable que ordenó su reinstalación, no puede considerarse como una facultad absoluta o ilimitada, dado que en ciertos casos, como el presente, pudiera traducirse en una restricción injustificada al derecho constitucionalmente reconocido a la tutela judicial efectiva y particularmente al derecho a la reparación y a la ejecución de una sentencia, en tanto que impide el debido cumplimiento y ejecución de la misma.

De esta forma, no resulta constitucionalmente válido interpretar que una de las partes, la que fue vencida, puede de forma unilateral dejar sin efectos lo determinado por una resolución

judicial, no obstante que otorgue a cambio una indemnización y la prima de antigüedad. Pues, si bien, tal proceder puede encontrarse justificado como una medida necesaria y proporcional en casos extraordinarios, no puede operar de forma automática y sin justificación, o sobre la base de razonamientos que implican una segunda oportunidad para valorar y sancionar los hechos que ya fueron considerados en la sentencia cuyo cumplimiento pretende sustituirse.

Lo anterior, toda vez que la sentencia reconoció un derecho sustantivo, es decir, el del servidor público a ser reinstalado que no puede ser ignorado o privado injustificadamente de todo contenido.

De ahí que el ejercicio de la potestad de la autoridad administrativa prevista en el artículo 108, párrafo 1, de la Ley electoral adjetiva sólo se justificaría en aquellos casos en que exista un acuerdo entre las partes, una imposibilidad material y jurídica del órgano electoral de llevar a cabo la reinstalación, como podría ser, por ejemplo, cuando, por una reestructuración legalmente justificada, desaparezca la plaza a la que el servidor público pretenda ser reinstalado y, en general, por razones de fuerza mayor, en atención al principio general de derecho según el cual nadie está obligado a lo imposible; principio invocable en términos del artículo 2º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el caso, cobran aplicación los artículos 1º, 17 y 99, párrafo cuarto fracción VII, y párrafo quinto, de la Constitución Federal,

así como 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En primer término, el artículo 1º de la Constitución Federal establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia 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 la Constitución establece.

De igual forma, el invocado artículo 1º constitucional reconoce el valor fundamental de la dignidad de la persona humana y establece, entre otras, la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos y el deber del Estado de reparar las violaciones a los mismos, así como el principio *pro persona* conforme con el cual las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Por su parte, el artículo 17 constitucional establece el derecho a la tutela judicial efectiva. El párrafo segundo del invocado artículo dispone que toda persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, **completa** e imparcial. De igual

forma, el párrafo antepenúltimo establece que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la **plena ejecución** de sus resoluciones.

Acorde con lo anterior, para satisfacer el derecho humano a la tutela judicial efectiva es necesario que la parte que obtuvo una sentencia estimatoria tenga la posibilidad, real y efectiva, de lograr que se ejecute plenamente ésta; lo contrario supone la negación o violación de ese derecho fundamental.

En efecto, el derecho humano de acceso a la justicia no se agota con que en el respectivo proceso se emita una sentencia definitiva, en la cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione protección a las personas, sino que es menester que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de forma que se protejan efectivamente los derechos declarados, tal como lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos [énfasis añadido]:¹³

82. A la luz de lo anterior, este Tribunal estima que, para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva [...] en la cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas. Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de

¹³ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. Párrafo 82.

la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho.

Al respecto, es pertinente señalar también que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”), en cuanto a la efectividad del recurso, ha señalado que en términos del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado:

- consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción, y
- garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por los órganos jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos.¹⁴

Así, la propia Corte IDH ha determinado que: ***“...la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos, la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado.”***¹⁵

¹⁴ Cfr. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No 35. párr. 65; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C. No. 216, párr. 166, y caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, supra nota 5, párr. 142.

¹⁵ Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia, supra nota 76, párrs.73 y 82; Caso Acevedo Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú, supra

Igualmente, al resolver el caso *Mejía Idrovo Vs. Ecuador*, determinó que: “La Corte estima que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución”.

Tales criterios se consideran vinculantes y aplicables en el presente caso por tratarse de uno relacionado con los alcances del cumplimiento y ejecución de las sentencias, en tanto favorecen la interpretación más favorable a los derechos de acceso a la justicia y al derecho a una adecuada reparación. Asimismo, configuran parámetros para la valoración del margen de apreciación de los Estados a fin de que la configuración legal en el ámbito nacional de los derechos humanos internacionalmente reconocidos no establezca limitaciones desproporcionadas a éstos.

Ello es coincidente con el criterio sustentado en la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 21/2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA¹⁶, así como con la tesis XCVII/2001 de esta Sala Superior de rubro:

nota 76, párr. 66 y Caso *Abrill Alosilla y otros Vs. Perú*, párrafo 75. y Caso *Acevedo Jaramillo Vs. Perú*, *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de febrero de 2006, párr. 220.

¹⁶ 10 Época, Registro 2, 006, 225, Gaceta S.J.F. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 204.

EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN en la que ha delineado que la tutela jurisdiccional efectiva que dimana del artículo 17 de la Constitución, implica la exigencia de que la impartición de justicia se efectúe de manera pronta, completa e imparcial y que es condición de ella, la plena ejecución de las resoluciones, que lleva a vencer aquellas circunstancias que impidan su materialización.

Acorde con lo anterior, habiendo una sentencia en el sentido de reinstalar al servidor público en su puesto de trabajo, dado que fue cesado injustificadamente, conferir la facultad ilimitada a una de las partes para que de manera discrecional y en cualquier circunstancia pueda decidir en forma unilateral no cumplir con la sentencia que lo condenó a la reinstalación del servidor público y, por ende, a resarcirlo en sus derechos, constituye una **restricción desproporcionada o injustificada al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva** y particularmente al derecho a la reparación y a la ejecución de una sentencia, en perjuicio del ahora recurrente y de su dignidad como persona, en atención a lo dispuesto en los artículos 1º y 17 de la Constitución Federal.

Lo anterior es así, toda vez que, no resulta constitucional ni razonable conferir una potestad unilateral, discrecional e ilimitada a la autoridad administrativa cuando una resolución judicial ha reconocido a una persona el derecho a ser reinstalado, pues el ejercicio de esa potestad legal impide que

se materialice ese derecho. De ahí que tal restricción debe ser excepcional y estar plenamente justificada a fin de que no vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva y particularmente al derecho a la reparación y a la ejecución de una sentencia.

En el caso, si bien la Sala responsable, en la resolución impugnada, consideró la razonabilidad del precepto legal en cuestión, sobre la base de un ejercicio de ponderación, no se comparten las razones expuestas con base en lo siguiente:

a) Interpretación conforme del artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

El artículo cuya inaplicación se solicitó a la Sala Responsable establece:

Artículo 108

1. Los efectos de la sentencia de la Sala competente del Tribunal Electoral podrán ser en el sentido de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados. **En el supuesto de que la sentencia ordene dejar sin efectos la destitución del servidor del Instituto Federal Electoral, este último podrá negarse a reinstalarlo, pagando la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad. (Destacado añadido)**

Bajo una interpretación gramatical y literal de la disposición legal en estudio, que tiene una estructura condicional, en el supuesto de que la sentencia ordene dejar sin efectos la

destitución del servidor del Instituto Federal Electoral [supuesto de hecho (*SH1*)], este último podrá negarse a reinstalarlo, pagando la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad [consecuencia jurídica (*CJ1*)]. Esquemáticamente:

Si *SH1*, entonces deber ser *CJ1*.

Al respecto, se considera que una interpretación literal de la porción normativa en estudio que posibilite su aplicación ante cualquier circunstancia es insuficiente para establecer su sentido normativo pleno, pues desconoce los deberes estatales de garantizar los derechos humanos y de reparar sus violaciones, así como el derecho a la ejecución de las sentencias como parte del derecho de acceso a la justicia completa.

De ahí que esta se considere que, de conformidad con los artículos 1º, segundo párrafo, y 17 de la Constitucional, así como 1, 2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la disposición legal en estudio, bajo una interpretación sistemática, adecuada, extensiva y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio *pro persona*), en particular del derecho humano de acceso en la justicia, dada su presunción de

constitucionalidad y convencionalidad, debe interpretarse en los siguientes términos:

El supuesto de hecho, antecedente o hecho operativo de la disposición debe circunscribirse a los casos en los **que exista un acuerdo entre las partes, una imposibilidad material y jurídica del órgano electoral de llevar a cabo la reinstalación**, como podría ser, por ejemplo, cuando, por una reestructuración legalmente justificada, desaparezca la plaza a la que el servidor público pretenda ser reinstalado y, en general, por razones de fuerza mayor y, por lo tanto, no se puede válidamente aplicar la consecuencia normativa prevista si ello acarrea o implica —como acontece en el caso— una violación al derecho humano reconocido constitucionalmente de acceso a la justicia y en particular al derecho a la reparación y a la ejecución de una sentencia.

Lo anterior en razón de que la disposición legal controvertida, bajo la interpretación jurídica desarrollada por la Sala responsable a partir de la cual la estimó razonable, no cumple con el principio de proporcionalidad, como se muestra a continuación, mediante un juicio de proporcionalidad.

b) Test de proporcionalidad

El juicio de proporcionalidad está compuesto de los siguientes componentes:

1. Fin legítimo: la medida legislativa bajo escrutinio debe tener un fin o propósito constitucionalmente legítimo.

2. Idoneidad (vinculo racional): toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea o adecuada para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, en el entendido de que éste debe ser imperativo.

3. Necesidad: toda limitación de los derechos fundamentales o básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido. En particular, este principio requiere que de dos medios igualmente idóneos o adecuados debe escogerse el más benigno con el derecho fundamental afectado.

4. Proporcionalidad (en sentido estricto): la importancia del objetivo perseguido por el legislador debe estar en una relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no supera el test.

Lo anterior, en el entendido de que la disposición legal en estudio admite varias posibles interpretaciones o significados (normas), algunas de las cuales pueden ser válidas, en tanto que otras no.

La interpretación desarrollada por la Sala responsable de la norma no resulta adecuada, pues limita de manera desproporcionada el derecho de acceso a la justicia, al imposibilitar el cumplimiento pleno de una sentencia firme sobre la base de una segunda valoración de los hechos que fueron ya valorados y, por lo tanto, debe preferirse aquella interpretación que haga acorde la disposición legal con los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales aplicables.

Al respecto, se considera necesario precisar que la cuestión por dilucidar en **el presente asunto no implica la consideración de inamovilidad o estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza del Instituto Nacional Electoral en general**, ni del ahora recurrente específicamente, puesto que el artículo 41 constitucional establecía antes de la última reforma y lo prevé actualmente, 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, y resulta que como lo dispuso el Código Electoral anterior (artículo 208) y lo dispone la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente

(artículo 206)¹⁷, los trabajadores del otrora Instituto Federal Electoral y del ahora Nacional, son de confianza, y por tanto no tienen estabilidad en el empleo, lo que es acorde con el artículo 123, fracción XIV, constitucional, que remite a la legislación para determinar los cargos que serán de confianza.

En este sentido, el presente asunto se refiere a la definición del alcance del derecho a la tutela judicial efectiva del ahora recurrente, al existir una sentencia estimatoria dictada por la Sala responsable en favor del mismo, que ordenó su reinstalación, y, sin embargo, posteriormente, la misma Sala responsable, mediante una resolución interlocutoria, consideró procedente que la autoridad administrativa electoral se acogiera a la potestad establecida en el citado artículo 108, párrafo 1, de la ley adjetiva federal.

En particular, cabe advertir que la Sala Regional responsable al resolver el juicio SX-JLI-8/2013, mediante la cual, entre otros aspectos, se ordenó la reinstalación del ahora recurrente, determinó que en el procedimiento disciplinario respectivo instaurado en contra del mismo, sólo se había probado en autos su responsabilidad en una de las irregularidades que le atribuyeron.

En la especie, la porción normativa impugnada tal como fue interpretada por la Sala Regional responsable genera una afectación desproporcionada **en sentido estricto**, ya que si bien pudiera considerarse que **responde a un fin**

¹⁷ **Artículo 206.** 1. 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.

constitucionalmente legítimo, pues, en último análisis, encuentra sustento en los principios constitucionales rectores de la función estatal electoral y en la profesionalidad en el desempeño del Instituto Nacional Electoral, así como en la calificación necesaria de su personal, para el ejercicio de sus atribuciones y a la consideración del mismo como trabajadores de confianza (y por tanto existe una adecuación entre medios y el fin), e **incluso suponiendo que resulte necesaria**, al considerar que constituye una medida menos lesiva que otras al derecho humano al acceso a la justicia, habida cuenta de que el servidor obtiene, en su caso, una indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad, lo cierto es que **no resulta proporcional en sentido estricto**, puesto que la aplicación de la disposición normativa bajo escrutinio en la interpretación de la responsable produce un efecto desmesurado o desproporcionado en el caso y, por ende, injustificado en el derecho humano reconocido constitucionalmente al acceso a la justicia y a la reparación del recurrente, así como a la ejecución de sentencias, en cuanto impide el debido cumplimiento y ejecución de las sentencias, como en el caso de aquéllas que ordenan la reinstalación del ahora recurrente cuando se aplica como una medida discrecional.¹⁸

¹⁸ Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis plenaria P. LXIX/2001, sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Décima Época, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo I, p. 552.

No obsta a la conclusión anterior que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido, en diversas jurisprudencias,¹⁹ que los trabajadores de confianza no están protegidos constitucionalmente en cuanto a la estabilidad en el empleo, puesto que tal interpretación constitucional lo que implica, fundamentalmente, es que el patrón equiparado no tiene que justificar el cese de un servidor de esa naturaleza, ya que ello no es parte de la controversia en el presente asunto.

Además, se considera que el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se refiere al supuesto en que un servidor de confianza obtiene una sentencia favorable que ordene su reinstalación cuando su remoción no derivó de la pérdida de confianza²⁰, tampoco se refiere al arbitrio de la parte patronal equiparada a cumplir o no con la resolución, sobre la base de una alegación novedosa de pérdida de confianza respecto de los mismos hechos que ya fueron juzgados y que se consideraron insuficientes para justificar la sanción de destitución.

De esta forma, en el caso, la *litis* originaria no versó originalmente sobre una situación de pérdida de confianza como justificación de la destitución, sino respecto de la calificación jurídica de determinados hechos que, en concepto de la autoridad administrativa, justificaron la destitución del

¹⁹ Por ejemplo, la tesis jurisprudencial 2ª./J. 21/2014 sustentada por la Segunda Sala que lleva por rubro: TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO RESULTA COHERENTE CON EL NUEVO MODELO DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, p. 877.

²⁰ Como podría ser, por ejemplo, en el supuesto de que un servidor público reclame su reinstalación y la parte patronal equiparada no se defienda alegando la improcedencia de la reinstalación, dada la naturaleza de confianza del servidor público, ni en autos esté demostrada esa calidad.

trabajador. De ahí que la cuestión a resolver no implica modificar el régimen de confianza y sus derechos, sino el alcance del artículo 108 de la ley general adjetiva en el cumplimiento de las sentencias que emiten las salas de ésta Tribunal.

No pasa desapercibido que la Sala Regional invoca, en la resolución impugnada, el artículo 123, apartado "A", fracción XXI, que dispone lo siguiente (énfasis añadido):

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

[...]

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo."

Sin embargo, la citada norma constitucional no resulta aplicable directamente a los servidores del Instituto Nacional Electoral, autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral, toda vez que no se encuentran en la categoría de obreros, jornaleros, empleados, domésticos o artesanos, ni prestan sus servicios por la celebración de un contrato de trabajo, sino con motivo de un nombramiento, además de que son servidores públicos que

tienen un régimen jurídico específico derivado del artículo 41, fracción V, Apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Federal, que además, en ciertos casos están sometidos a un régimen de servicio profesional, cuyo acceso y permanencia implica una serie de evaluaciones y compromisos institucionales.

Adicionalmente, se advierte que incluso la disposición citada no establece una potestad absoluta o ilimitada del patrón, sino que establece ciertos límites previstos en la fracción XXII del artículo 123, apartado A, que dispone:

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, **a elección del trabajador**, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario **cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;**

En cualquier caso, la garantía de restitución debe operar, en primer lugar, como **una garantía de seguridad jurídica para el trabajador** y sólo en segundo término como una alternativa del patrón en circunstancias extraordinarias legalmente definidas.

Al respecto resulta relevante lo dispuesto en el artículo 7, inciso d) del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre

Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) que establece que “en casos de despido injustificado, **el trabajador tendrá derecho** a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional” (*Destacado añadido*).

Si bien este precepto establece, frente a un despido injustificado, la alternativa de la indemnización o la readmisión, ésta se establece como un **derecho del trabajador y** no como una potestad ilimitada del patrón, siendo además que debe interpretarse de la manera más favorable a aquél, no sólo por su situación de trabajador, sino por haber sido injustificadamente despedido y por tanto, previamente afectado en sus derechos, teniendo, en consecuencia, derecho a una reparación, de cuyas modalidades, debe preferirse, en principio y de ser material y jurídicamente posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*).

En el ámbito del derecho a la reparación integral, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha seguido este curso de acción al considerar casos en que se ha alegado un despido injustificado o la falta de cumplimiento de las sentencias que ordenan reponer a trabajadores en sus cargos o puestos similares –como son el *Caso Baena Ricardo y otros vs Perú* y el *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs Perú*, respectivamente– en los que aplicó preferentemente el principio de la plena restitución (*restitutio in integrum*), condicionado sólo a la posibilidad real de su materialización, al señalar que, para

efecto de una debida reparación, el Estado, en cada caso, estaba obligado a restablecer en sus cargos a las víctimas y, si no es posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos, y sólo de no ser posible reponer en sus puestos o en otros similares a los trabajadores, deberá pagar una indemnización.²¹

De esta forma la *restitutio in integrum* resulta el principio apropiado para la reparación a favor de trabajadores destituidos de forma injustificada y sólo en la medida en que existen motivos razonables deben aplicarse otras medidas de reparación. Como lo señaló la Corte Interamericana en el referido *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs Perú*, “el derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes”, para satisfacer el derecho de acceso a un recurso efectivo, no es suficiente con que en los procesos judiciales se emitan decisiones definitivas, en las cuales se ordenó la protección a los derechos de los demandantes, además “es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados” dado que “uno de los efectos de la cosa juzgada es su obligatoriedad. La ejecución de las sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso al recurso, que abarque también el

²¹ Corte IDH *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. párr. 203, y *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párrs. 229, 300 y 318.

cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho.”²²

Lo anterior no implica, se insiste, una modificación al régimen de los trabajadores del Instituto Nacional Electoral como trabajadores de confianza respecto de los cuales no se reconoce estabilidad en el empleo, puesto que la litis original no versó sobre ese supuesto, sino sobre la realización de conductas que el Instituto consideró irregulares. De ahí que el demandado debió reinstalar al trabajador o acogerse a lo dispuesto en el artículo 108 que se analiza justificando una situación extraordinaria y no alegando pérdida de confianza sobre la base de los hechos probados, pues el momento procesal oportuno para alegar dicha pérdida fue al momento de la destitución del trabajador. De otra forma, se afecta el derecho a la ejecución de las sentencias y el derecho a no ser juzgado dos veces por los mismos hechos.

Si el Instituto Nacional Electoral, como patrón sustituto, considera que ha perdido la confianza del actor, en tanto trabajador, debe procurar un acuerdo o emitir un nuevo acto a fin de que el trabajador tenga, en su caso, la oportunidad de expresar sus consideraciones o plantear las acciones legales que considere, pero de forma diferenciada al primer proceso en que no se alegó la pérdida de confianza.

Tal interpretación que limita la potestad de la autoridad para acogerse a la indemnización en lugar de la reinstalación es

²² Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú. Sentencia de 7 de febrero de 2006, cit., párrs. 219 y 220.

congruente con el principio de prevención de violaciones a los derechos humanos y al establecimiento de garantías de no repetición, frente a posibles situaciones de reproche o represalia contra trabajadores que presentan una acción judicial en defensa de sus derechos y que obtienen una sentencia favorable, y no obstante ello se ven sujetos a una situación de terminación de la relación laboral sin justificación o sobre la base de una nueva calificación de los hechos que ya fueron juzgados.

Permitir que la autoridad administrativa electoral alegue la pérdida de confianza de un trabajador para justificar el no cumplimiento de una sentencia con base en los mismos hechos que la motivaron y fueron considerados como insuficientes para la destitución, podría propiciar efectos perniciosos que propicien prácticas arbitrarias o discriminatorias.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo en el documento *Protección contra el Despido Injustificado* al destacar que “la protección eficaz al principio de igualdad exige que existan garantías que protejan contra toda medida de represalia contra la persona que presenta una demanda ante las autoridades competentes o que inicia una acción judicial en defensa de sus derechos”.²³

²³ Oficina Internacional del Trabajo, *Protección contra el despido injustificado*, Conferencia Internacional del Trabajo, 82ª reunión, OIT, Ginebra, 1995, pár. 117, p. 54.

Así, si bien la pérdida de confianza es una causa justificada de destitución y amplia en su consideración, cuando existe una sentencia favorable al trabajador que ordena su restitución, la negativa a reinstalarlo no puede estar basada en motivos discriminatorios o suponer una medida en represalia por el ejercicio legítimo de un derecho humano o fundamental del trabajador (tales como la libertad de expresión, la libertad de información, el derecho a la intimidad personal, etc.) que han sido calificados por la doctrina como “derechos laborales inespecíficos” vinculados a la condición de ciudadano, y que merecen el mismo nivel de protección.²⁴

Ello es congruente también con el efecto de la reparación en su modalidad de restitución que permite al trabajador mantener su proyecto de vida cuando no han existido motivos justificados para la destitución, máxime respecto de cargos del servicio profesional electoral que han obtenido la titularidad, respecto de los cuales la propia normativa electoral les reconoce un grado de permanencia en el empleo, a diferencia del personal administrativo y auxiliar, sujeta a la acreditación de los exámenes del programa de formación, así como de la evaluación del desempeño, pudiendo ser destituido por incurrir en infracciones o incumplimientos graves a las disposiciones que les resulten aplicables, y reconociendo la posibilidad de obtener promociones y desarrollarse profesionalmente de acuerdo con ello.

²⁴ Cfr. Canessa Montejo, Miguel, “La protección el despido en el derecho internacional”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, No. 21, 2009.

Al respecto resultan relevantes los siguientes artículos del Estatuto del servicio profesional electoral y del personal del Instituto Federal Electoral:

Artículo 28. La permanencia del personal de carrera estará sujeta a la acreditación de los exámenes del Programa de Formación, así como de la evaluación del desempeño de acuerdo con las disposiciones de este Estatuto. Será destituido cuando incurra en infracciones o incumplimientos graves a las disposiciones establecidas en el Código y demás que esté obligado a observar;

Artículo 203. La titularidad la obtienen por única vez los miembros del Servicio que cumplan con los requisitos establecidos en el presente Estatuto, mediante el procedimiento aprobado por la Junta, y previo conocimiento de la Comisión del Servicio a propuesta de la DESPE.

Con la obtención de la titularidad, **el personal de carrera adquiere la permanencia**, la cual estará sujeta a los términos del Código y de este Estatuto, **así como la posibilidad de obtener promociones en rango**, y

Artículo 204. Al otorgarse la titularidad se asignará el primer rango al miembro del Servicio; **a partir de ese momento podrá iniciar su promoción.** (Destacado añadido)

Ello permite afirmar que, dentro del diseño del sistema profesional electoral, existe un régimen especial respecto de quienes han adquirido titularidad, como es el caso del demandante,²⁵ que supone que han desarrollado conductas y un proyecto de vida acorde con las exigencias de dicho cargo, lo que implica no sólo la asistencia al empleo y el cumplimiento de sus funciones, sino un proceso de formación y dedicación continuo con posibilidades de crecimiento profesional y promoción laboral bajo un esquema de lealtad y compromiso institucional, dado que el sistema de carrera está compuesto por el ingreso, la formación y desarrollo profesional, la

²⁵ Dentro de las constancias que obran dentro del expediente formado con motivo del procedimiento disciplinario que se le siguió al recurrente, y que no están controvertidas, se advierte un apartado denominado "Base de datos de miembros del servicio profesional electoral" (foja 962 del cuaderno accesorio 2), en el que se encuentra una referencia al demandante como "Rango: I. Cuerpo: Función directiva. Titularidad: 29/06/11".

evaluación, la promoción e incentivos, organizado en dos cuerpos (función directiva y el de técnicos),²⁶ respecto de los cuales, los miembros del servicio profesional electoral tienen derecho a obtener la titularidad, al cumplir con los siguientes requisitos: Haber participado en un proceso electoral como miembro del servicio, aprobando las fases de formación básica y profesional del programa de formación, con un promedio mínimo de ocho en una escala de cero a diez; haber acreditado las dos últimas evaluaciones del desempeño con una calificación igual o superior a ocho, en una escala de cero al diez; que no haya sido sancionado con suspensión de diez o más días en el año inmediato anterior al eventual otorgamiento de la titularidad; y que no tenga más de ocho años como miembro del servicio a partir de su ingreso.²⁷

Lo anterior debió valorarse por la autoridad administrativa demandada y por la Sala Regional responsable al momento de interpretar los alcances del artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral.

Finalmente, cabe agregar que la argumentación anterior no se ve modificada si se aplicara supletoriamente (que en el caso no resulta necesario dado que existe una norma expresa en la legislación procesal electoral) el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo que prevé que “el patrón quedará eximido de la

²⁶ El cuerpo de la función directiva está conformado por el personal de carrera que ocupe los cargos con atribuciones de dirección, mando y supervisión, conforme lo disponga el catálogo del servicio. El cuerpo de Técnicos estará conformado por el personal de carrera que realiza las actividades operativas especializadas. El cuerpo de la función directiva debe cubrir diversos cargos, entre los que se encuentran, en la estructura ocupacional centralizada, el coordinador, director y subdirector de área, así como jefe de departamento; en la estructura ocupacional descentralizada, los cargos de vocales de las juntas locales o distritales ejecutivas.

²⁷ Artículo 205 del Estatuto del servicio profesional electoral y del personal del Instituto Federal Electoral.

obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones” cuando se trate, entre otros, “de trabajadores de confianza”, puesto que tal supuesto contempla el derecho del patrón de negarse a reinstalar a un trabajador de confianza como un supuesto entre otros que pueden existir en las relaciones de trabajo previstas en dicha ley.

En el caso, como los trabajadores del otrora Instituto Federal Electoral, ahora Nacional, son de confianza, tal disposición debe interpretarse en los términos ya expuestos respecto del diverso artículo 108 de la Ley General de Medios de Impugnación en la materia, considerando que las relaciones del Instituto con sus trabajadores no son “relaciones de trabajo” en sentido estricto, sino relaciones equiparadas que deben analizarse en su propio contexto a fin de garantizar por un lado los derechos de los trabajadores y por otro los fines y funciones de la autoridad electoral.

Como ya se destacó, el artículo 1º constitucional impone a todas la autoridades la obligación de garantizar y el deber de reparar las violaciones a los derechos humanos, por lo que, ante estos deberes específicos no se justifica interpretar tales cláusulas como limitaciones absolutas a los derechos de los trabajadores derivados de una sentencia judicial o como una doble oportunidad para que la autoridad alegue como causal de remoción y sobre los mismos hechos la pérdida de confianza, para esto es necesario que ésta derive de nuevas razones o nuevas circunstancias, máxime considerando que ésta pérdida de confianza no requiere una motivación mayor a un motivo

razonable y se reconoce una amplia discrecionalidad a las autoridades electorales de valorar las circunstancias en que se basa la pérdida de confianza a un trabajador, considerando además que en el caso quien manifiesta que ha perdido la confianza no es el titular de un área específica (persona física) sino el otrora Instituto Federal Electoral como institución (persona jurídica), respecto del cuál el trabajador no tiene una relación directa en atención de sus funciones sino deberes institucionales, por lo que no cabe que si por diversas conductas no se alegó la pérdida de confianza, por una sola de ellas, que no justificó la destitución, posteriormente sí se justifique dicha pérdida de confianza institucional.

Consecuentemente, se considera que la interpretación de la Sala responsable generó una situación de restricción injustificada o desproporcionada al derecho humano de acceso efectivo a la justicia y de reparación integral.

Por estas razones, con el debido respeto para los Magistrados que integran la mayoría, formulamos este voto de disenso.

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR