

LAS RELACIONES LABORALES DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE NAYARIT Y SUS TRABAJADORES*

LABOR RELATIONS OF STATE ELECTORAL INSTITUTE
OF NAYARIT AND IT'S WORKERS

RELATIONS DE TRAVAIL D'INSTITUT DE L'ÉTAT
ÉLECTORAL DE NAYARIT ET SES TRAVAILLEURS

José Daniel AMAYA CARVAJAL**

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo el lector encontrará algunos comentarios con relación a la obligación que por mandato constitucional tienen los legisladores del estado de Nayarit de legislar respecto a las relaciones laborales entre el Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEEN) y sus trabajadores. Se exponen las razones por las cuales el Congreso local es el sujeto obligado a legislar respecto a dichas relaciones laborales, y se hace referencia a la normativa existente que actualmente “regula” las relaciones laborales entre el IEEN y sus trabajadores.

De ese modo, el lector estará en posibilidad de concluir si en efecto las porciones normativas —consignadas por los legisladores locales— y contenidas en la Ley Electoral del estado de Nayarit son suficientes para operativizar lo que refieren tanto la Constitución federal como la Constitución local respecto a dichas relaciones laborales.

Compuesta de cuatro apartados medulares, la presente colaboración refiere el marco constitucional respecto a los organismos públicos locales elec-

* Recibido el 25 de febrero de 2019 y aceptado para su publicación el 25 de marzo de 2019.

** Licenciado en derecho y maestro en derecho, con orientación en derecho penal, por la Universidad Autónoma de Nayarit. Actualmente, estudiante del doctorado interinstitucional en derecho de las Universidades Públicas del Centro-Occidente de las ANUIES, inscrito en la Universidad de Guanajuato.



torales (Ople) y sus relaciones laborales, donde destaca que la Constitución federal refiere lo concerniente a las relaciones del INE, pero no así las relaciones laborales de los entes locales electorales; posteriormente, se señalan los preceptos constitucionales que le dan vida al IEEN, destacando del texto constitucional local del estado de Nayarit la referencia expresa sobre la regulación de dichas relaciones laborales a través de la legislación electoral; luego, se analiza la falta de regulación de las relaciones laborales del IEEN y sus trabajadores en la legislación electoral del estado de Nayarit, destacando aquí una remisión a un “estatuto” que no existe, y que de existir sería aprobado por el Consejo Local Electoral y autorizado por la Junta Estatal Ejecutiva del IEEN, circunstancias que no deberían ser así; y, como consecuencia de todo lo anterior, se propone como una solución a la problemática planteada la aplicación de la analogía y los principios generales del derecho como una solución al vacío normativo existente.

II. MARCO CONSTITUCIONAL RESPECTO A LOS OPLE Y SUS RELACIONES LABORALES

En términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:¹

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

De lo cual se desprende que en el caso de las entidades federativas la soberanía se ejercerá por sus poderes respectivos, en los términos establecidos en la propia Constitución local, y, desde luego, sin contravenir lo señalado por la carta magna.

El artículo constitucional de referencia describe y precisa cuáles son las funciones, atribuciones y competencias del Instituto Nacional Electoral (INE), en términos de la fracción III, apartado A, y fracción V, apartados A y

¹ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, reformado el 29 de enero de 2016 (fecha de consulta: 24 de febrero de 2019).

B, del mismo numeral. Ahí, en lo que respecta al tópico que aquí se aborda, se refiere expresamente 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”.

Con ello, se da fundamento constitucional a las relaciones laborales entre el INE y sus trabajadores. Así, cuando se presenta un conflicto o diferencia laboral entre el Instituto y sus servidores, las controversias respecto a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas laborales respectivas se llevarán a cabo en los términos de los artículos 94, 95 y demás relativos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Posteriormente, en la fracción V, apartado C, del artículo 41 de la Constitución federal, se refiere ampliamente la figura de los Ople. Y respecto a ellos se señalan sus funciones, así como la facultad de asunción, delegación y atracción que, en un momento dado, puede llevar a cabo el INE por aprobación de su Consejo General respecto a dichas funciones.

Luego, de la lectura íntegra del artículo en comento, podemos concluir, no se menciona más nada respecto a las relaciones laborales de los organismos públicos locales y sus trabajadores. Sin embargo, de la cita textual que se hace del primer párrafo del artículo 41 de la Constitución federal es posible concluir que al no haber disposición o porción normativa expresa respecto a dichas relaciones laborales; serán en todo caso las entidades federativas —a través de sus poderes competentes—, en los términos establecidos en la propia Constitución local y sin contradicción a la federal, quienes estarán facultados para regular dichas relaciones laborales.

Lo anterior, en concordancia, además con el artículo 116, fracción VI, de la Constitución federal,² que refiere expresamente que las legislaturas de las entidades federativas tienen la obligación de expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre éstos y sus trabajadores, lo que a la letra se refiere en los siguientes términos: “Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”.

De ese modo, atendiendo a dicha porción normativa, podemos concluir que son los congresos locales de los estados (entidades federativas) quienes están obligados, por mandato constitucional expreso, a expedir las leyes labo-

² Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 22 de agosto de 1996 (fecha de consulta: 24 de febrero de 2019).

rales correspondientes entre los estados y sus trabajadores. Incluyendo, desde luego, dentro de dichas regulaciones a los *organismos autónomos locales*, dado que ellos llevan a cabo funciones estatales esenciales o fundamentales en la estructura gubernamental de las entidades federativas.

Lo anterior, tal como lo ha sostenido el pleno del Décimo Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de la tesis jurisprudencial PC.XI. J/1 L (10a.),³ de la cual su rubro y contenido versan en los siguientes términos:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN. LA RELACIÓN LABORAL CON SUS TRABAJADORES SE RIGE POR LAS NORMAS QUE REGULAN LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES. Conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas de los Estados tienen la facultad de expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre éstos y sus trabajadores, incluyendo a los de los órganos constitucionales autónomos locales, dado que éstos llevan a cabo funciones estatales primarias y totales. En congruencia con esta disposición, el artículo 148, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Michoacán prevé que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores se regirán por las leyes que expida la Legislatura Local. Ahora bien, ante la omisión en los ordenamientos constitucionales y legales de esa entidad federativa de señalar el régimen laboral aplicable a las relaciones de trabajo en los órganos constitucionales autónomos locales en materia electoral (Instituto Electoral de Michoacán y Tribunal Electoral), en atención a la naturaleza y funciones estatales totales que tienen a su cargo y a lo dispuesto en los artículos constitucionales referidos, deben entenderse aplicables, en lo conducente, las normas que rigen las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, salvo disposición categórica en contrario.

Así las cosas, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones laborales de los Ople y sus trabajadores deben ser reguladas a cabalidad por las legislaturas locales correspondientes. Lo anterior, además, tomando en cuenta la responsabilidad del Estado-nación

³ Tesis PC.XI. J/1 L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. II, junio de 2014, p. 1042.

a través de su estructura gubernamental y autoridades competentes, de dar certeza jurídica, proteger, respetar y garantizar derechos humanos (laborales), y administrar e impartir justicia en términos de los artículos 1o., 14, 16, 17 y 123 del texto constitucional.

Sin duda, el papel que desempeñan los Ople en la estructura del Estado mexicano es indispensable para consolidar el Estado social y democrático de derecho que mandata la Constitución federal, por lo cual sería un tanto irresponsable que los congresos locales dejaran en estado de indefensión a los trabajadores de dichos entes, mediante un vacío normativo respecto a sus derechos laborales, mecanismos de defensa y autoridades competentes para impartirles la justicia respectiva.

III. MARCO CONSTITUCIONAL LOCAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE NAYARIT

El fundamento constitucional del IEEN se encuentra en el artículo 135, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.⁴

En dicho artículo de la Constitución local se consigna textualmente lo siguiente:

ARTÍCULO 135.- Las elecciones del Gobernador del Estado, de los miembros del Congreso y de los integrantes de los Ayuntamientos se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mismas que se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda, mediante sufragio universal, secreto y directo...

Apartado A.- De los partidos políticos y los candidatos independientes...

Apartado B.- Del acceso de los partidos y candidatos independientes a los medios de comunicación social...

Apartado C.- *Del Instituto Estatal Electoral.*

La organización de las elecciones estatales es una función pública que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Instituto Nacional Electoral, los partidos políticos con registro o acreditación en el Estado y los ciudadanos, en los

⁴ Artículo 135 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, reformado, P. O., 10 de junio de 2016 (fecha de consulta: 24 de febrero de 2019).

términos de ley. Sus principios rectores son la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

El Instituto Estatal Electoral será autoridad en la materia electoral y de participación ciudadana, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, técnicos y de vigilancia en los términos que disponga la ley. La ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos; los procedimientos y sanciones por violación a las leyes electorales. *Las disposiciones de la legislación electoral, regirán las relaciones de trabajo entre el Instituto Estatal Electoral y los servidores del organismo público.* Sus emolumentos serán los previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado atendiendo al ejercicio fiscal del año correspondiente. Los consejos municipales y las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos... (énfasis agregado).

Apartado D.- Del Tribunal Estatal Electoral y el Sistema de Medios de Impugnación...

De ese modo, de lo referido en líneas previas, adviértase cómo es que la Constitución local mandata que sea la legislación electoral la que rija las relaciones de trabajo entre el IIEEN y los servidores de dicho organismo público, de lo cual se desprende que esta relación laboral debe estar regulada por las leyes locales de la materia, es decir, para el caso concreto la Ley Electoral del Estado de Nayarit y/o la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit, pues ambas leyes son, en el ámbito local, el marco normativo que regula la materia electoral.

La Ley Electoral del Estado de Nayarit contiene básicamente cuestiones sustantivas y, en términos generales, contempla lo relacionado con la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de elecciones a nivel local; organización y funcionamiento de los organismos electorales, así como derechos, obligaciones y prerrogativas de ciudadanos y partidos políticos en materia electoral, tal como se desprende de su artículo 1o.,⁵ en el que, textualmente, se refiere lo siguiente:

Artículo 1.- Esta ley es de orden público y de observancia obligatoria en el territorio del Estado. Tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit relativas a la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios que se celebren para elegir Gobernador,

⁵ Artículo 1o. de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, reformado el 5 de octubre de 2016 (fecha de consulta: 24 de febrero de 2019).

Diputados al Congreso del Estado y miembros de los Ayuntamientos. Asimismo, establece el marco jurídico de la organización y funcionamiento de los organismos electorales; los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos; las disposiciones normativas relacionadas al ejercicio de los derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia electoral; las actividades permanentes de estudios electorales y acciones para el fomento, capacitación y fortalecimiento cívico y político de la población.

Así, de lo contenido en líneas previas adviértase cómo la Ley Electoral del Estado de Nayarit no expresa como objeto de regulación, en términos del artículo 135, apartado C, de la Constitución local de Nayarit, el regir las relaciones de trabajo entre el IEEN y los servidores de este organismo público.

Por su parte, la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit es una normativa eminentemente adjetiva, donde se contemplan los recursos y medios de impugnación en materia electoral. Dicha Ley refiere, textualmente, en su artículo 1o., lo siguiente: “Artículo 1.- La presente ley es de orden público y de observancia general en todo el Estado de Nayarit y es reglamentaria del artículo 135 apartado «D», de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit”.

De ello se concluye que en dicha legislación procesal se encuentra todo lo referente al contenido constitucional del artículo 135, apartado D, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, la cual contempla todo lo referente al Tribunal Estatal Electoral y el Sistema de Medios de Impugnación local. Con ello, esta Ley adjetiva no expresa como objeto de regulación las relaciones de trabajo entre el IEEN y sus trabajadores.

De lo hasta aquí analizado se aprecia un claro desentendimiento legislativo, al menos en términos generales y atendiendo al objeto de regulación —expresa— de la legislación electoral, con el mandato contenido en el artículo 135, apartado C, de la Constitución local, respecto a la regulación de las relaciones de trabajo entre el IEEN y sus servidores. Es decir, *grosso modo*, pareciera que para la legislación electoral local estas relaciones laborales no son objeto de su regulación.

Sin embargo, no pasa desapercibido que el legislador local debió haber contemplado como parte del objeto de regulación de la legislación electoral local el regir las relaciones de trabajo entre el Instituto Estatal Electoral y sus servidores, tal como lo mandata el artículo 116 de la Constitución federal, como lo refiere expresamente el artículo 135, apartado C, de la Constitución

local, y como lo atribuye —además— el artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit,⁶ que a la letra dice:

ARTÍCULO 47.- Son atribuciones de la Legislatura:

...

II. Expedir las leyes a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos y en especial, de manera enunciativa y no limitativa, legislar sobre:

g) Las relaciones de trabajo entre el Estado y Municipio con sus trabajadores, con base en lo dispuesto por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

h) Todos los aspectos previstos por las Constituciones federal y local, y leyes que de ellas emanen...

Con todo lo anterior, claramente existe (al menos desde la técnica legislativa) una omisión legislativa por parte del legislador local de Nayarit respecto a considerar como parte del objeto de regulación de la legislación electoral local lo referente a las relaciones laborales entre el IEEN y sus trabajadores. En el siguiente apartado se analizarán las referencias aisladas que la legislación electoral hace respecto a dichas relaciones laborales, a efecto de analizar si efectivamente, dichas referencias son suficientes para operativizar las normas programáticas contenidas en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución federal, y 135, apartado C, de la Constitución local, respecto a las relaciones y conflictos laborales entre el IEEN y sus trabajadores.

IV. LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES DEL IEEN EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT

1. *La Ley Electoral del Estado de Nayarit*

La Ley Electoral del Estado de Nayarit, en su artículo 81, último párrafo,⁷ refiere las atribuciones del IEEN, y en su último párrafo señala expresamente lo siguiente: “Las disposiciones de esta ley y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo Local Electoral, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público”.

⁶ Artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, reformado el 24 de enero de 2001 (fecha de consulta: 24 de febrero de 2019).

⁷ Artículo 81 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, reformado el 5 de octubre de 2016 (fecha de consulta: 24 de febrero de 2019).

Consejo local electoral que, en términos de los artículos 82 y 83 de la Ley en comento, es el órgano de dirección superior del IEEN, integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, y junto con los demás órganos como la Junta Estatal Ejecutiva, los consejos municipales, las mesas directivas de casilla y el órgano interno de control, contribuye al cumplimiento de las funciones del IEEN.

Ahora bien, nótese de la porción normativa transcrita del artículo 81 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit cómo se hace una remisión legislativa a un estatuto que, a decir de la Ley en comento, tendrá que ser aprobado por el Consejo Local Electoral del IEEN, y con ello se distorsiona la teleología del artículo 116 de la Constitución federal, así como sus relativos 47 y 135, apartado C, de la Constitución local, los cuales refieren como una obligación y una atribución (exclusiva) de legislar sobre dichas relaciones laborales a la legislatura del estado de Nayarit, y no al consejo local electoral del IEEN. Es la obligación legislativa debe quedar plasmada en la propia legislación electoral, en términos de la Constitución local, y no en un cuerpo normativo diverso, como lo es un estatuto.

¿Por qué el Consejo Local Electoral del IEEN aprueba un estatuto que rige las relaciones de trabajo entre el propio IEEN y sus trabajadores, cuando por mandato constitucional esto le corresponde al Congreso del Estado de Nayarit? ¿Con esta remisión legislativa a un estatuto, el Congreso del Estado de Nayarit cumple con su obligación constitucional expuesta en apartado previo del presente trabajo? Sin duda, dicha remisión legislativa a simple vista puede ser objeto de mucha crítica, pues muestra un desentendimiento por parte de la legislatura de Nayarit, de su obligación constitucional expresa de legislar respecto a las relaciones y conflictos laborales del IEEN y sus trabajadores.

Ahora bien, de ser el caso, y una vez aprobado dicho estatuto por el Consejo Local Electoral del IEEN, no pasa inadvertida la “perversión jurídica” que pudiera presentarse, al ser el consejero presidente y los consejeros electorales los reguladores de sus propias relaciones laborales en donde figuran o hace(n) las veces de parte patronal (directa). Ello, de conformidad con los artículos 82, fracción I; 83, 86, fracción XXIX; 87, fracciones I, III y XIV, y demás relativos de la misma Ley en comento.

Ahora bien, conviene referir otra alusión que la Ley Electoral del Estado de Nayarit hace respecto a ese estatuto, que en teoría regirá las relaciones de trabajo entre el IEEN y sus trabajadores. Dicha porción normativa es la

contenida en el artículo 90 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit,⁸ que textualmente indica lo siguiente:

Artículo 90.- La Junta Estatal Ejecutiva es el órgano directivo y técnico del Instituto Estatal Electoral, la preside el Consejero Presidente y se integra con el Secretario General y los Directores.

Las sesiones de la Junta Estatal Ejecutiva serán públicas atendiendo al principio de máxima publicidad. La Junta Estatal Ejecutiva se reunirá a convocatoria de su presidente, y tiene las siguientes atribuciones:

XI. Autorizar el Estatuto que regirá las relaciones de trabajo con los servidores del Instituto Estatal Electoral, y...

Como puede verse, es otra disposición escueta, que sólo consigna una obligación administrativa, ahora para la junta estatal ejecutiva del IEEN, de autorizar un estatuto, que hasta el momento no existe; no resuelve a cabalidad la obligación del estado de regir las relaciones de trabajo entre el IEEN y sus trabajadores, en la legislación electoral. Así, la Ley Electoral del Estado de Nayarit no da mayores datos sobre la regulación de dichas relaciones, y, en ese sentido, no se legisla de manera íntegra, como lo consigna la Constitución federal y la local del estado de Nayarit.

Otro par de referencias a cuestiones laborales que contiene la Ley Electoral del Estado de Nayarit, pero que no resuelven en modo alguno la problemática laboral entre el IEEN y sus trabajadores, los son los contenidas en los artículos 88, fracción IV, y 91, fracción II, de dicha Ley. El primero de ellos señala como una de las atribuciones del secretario general del IEEN (y del Consejo Local Electoral), participar en la resolución de los asuntos jurídicos y laborales del Instituto. Sin embargo, este artículo no precisa con quién más habrá de participar el secretario general en dicha resolución, como tampoco señala el trámite o el modo de resolver dichos asuntos laborales. Por su parte, el artículo 91, fracción II, en cita, señala como una atribución de la Dirección Jurídica del IEEN el opinar y tramitar los asuntos jurídicos y laborales del Instituto; sin embargo, respecto a ello, la Ley no esclarece más nada sobre dicho trámite.

Una vez hecho el estudio de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, se puede arribar a la conclusión de que ésta no regula las relaciones de trabajo entre el IEEN y los servidores de dicho organismo público, sino sólo remi-

⁸ Artículo 90 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, reformado el 5 de octubre de 2016 (fecha de consulta: 24 de febrero de 2019).

te, lacónicamente, a un *estatuto* que debe ser aprobado por el Consejo Local Electoral (órgano de dirección superior) y autorizado por la Junta Estatal Ejecutiva (órgano directivo y técnico) del IEEN.

Sin embargo, tampoco el IEEN ha hecho lo propio con el ánimo de operativizar lo señalado por el artículo 81, último párrafo, y artículo 90, fracción XI, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit. En ese sentido, también esta autoridad es omisa respecto a regular las relaciones de trabajo entre el IEEN y sus trabajadores, pues hasta la fecha no existe el referido estatuto jurídico que regule dichas relaciones laborales, y, con ello, los trabajadores del IEEN se encuentran en un estado de incertidumbre jurídica, total indefensión, y no cuentan con los mecanismos de defensa expresos en la legislación electoral que les permita hacer valer sus derechos laborales contenidos en el artículo 123, apartado B, de la Constitución federal, como trabajadores al servicio del Estado.

En ese sentido, es indispensable que se actualice el derecho burocrático que refiere el artículo 123, apartado B, de la Constitución federal, con relación a las entidades federativas y sus trabajadores. Lo anterior, con el propósito de que quienes trabajan al servicio del Estado en el ámbito local tengan una mejor protección de sus derechos laborales y seguridad social; un tema que se ha descuidado incluso en los debates legislativos a nivel federal.⁹ Aunado a lo anterior, también sería loable que se elaboraran estudios sistemáticos, claros y serios respecto al proceso laboral de los trabajadores al servicio del Estado, para su estudio y mejoramiento, por parte de los juristas interesados en el tema.¹⁰

2. *La ley de justicia electoral del estado de Nayarit*

Tal como se adelantaba en apartado previo, la Ley de Justicia Electoral del Estado de Nayarit, al reglamentar el apartado D del artículo 135 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, por disposición expresa de su numeral 1o. limita expresamente su objeto de regulación a lo concerniente al Tribunal Estatal Electoral de Nayarit y a los medios de

⁹ Garfias Aguilar, Marco Antonio, *Reforma laboral, derecho del trabajo y justicia social*, México, Secretaría de Gobernación, 2013, p. 111.

¹⁰ Un estudio de derecho procesal laboral que puede servir de referente, a manera de ejemplo, para sistematizar el estudio del derecho burocrático lo es el de Vanegas López, Eduardo Antonio, *El procedimiento laboral mexicano en nuestros días*, México, IPN, 2007.

impugnación en materia electoral. Con ello, las relaciones laborales y los conflictos de tal naturaleza que surgen entre el IEEN y sus trabajadores, evidentemente, se escapan de ser regulados por dicha normativa.

V. LA ANALOGÍA Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO COMO UNA SOLUCIÓN AL VACÍO NORMATIVO

El vacío normativo descrito en apartados previos da muestra de una problemática social que vulnera derechos humanos por la sola existencia de una omisión por parte del Estado, específicamente por la legislatura del estado de Nayarit. Así, al no existir la normativa correspondiente que regule a cabalidad las relaciones y conflictos laborales entre el IEEN y sus trabajadores, se refleja, por un lado, un vacío sustancial (reconocimiento de derechos), y, por el otro, se manifiesta como un vacío adjetivo o procesal (reconocimiento de mecanismos de defensa). Se trata, pues, de una total indefensión para los trabajadores de este ente electoral. La omisión legislativa en comento genera un espacio de arbitrariedades e incertidumbre jurídica que, desde luego, debe ser corregida por el estado.

Así las cosas, ¿cuál sería la solución para la problemática planteada hasta en tanto no se resuelva el vacío normativo? Es decir, ¿los trabajadores del IEEN, ante dicha omisión legislativa, no son sujetos de derechos laborales y mecanismos de defensa? ¿Qué pueden hacer ante la vulneración a sus derechos? ¿Cuál sería la autoridad competente para impartirles justicia laboral, y con base en qué parámetros lo puede llevar a cabo?

Evidentemente, la legislatura del estado de Nayarit, al ser omisa respecto a la regulación de estas relaciones laborales, deja de reconocer expresamente derechos humanos, como la seguridad social, la vivienda, los derechos de preferencia al ascenso y a la antigüedad, y la estabilidad laboral, seguidos de un largo etcétera. En ese sentido, recordemos que el derecho laboral, teleológicamente, busca

...otorgar a la clase laboral mejores condiciones de trabajo, certidumbre en su empleo, salario remunerador, jornadas humanas, descansos y vacaciones que permitan en última instancia la mejora del individuo. Teniendo por objeto, en el plano individual, regular adecuadamente las condiciones de trabajo de cada persona que se encuentra vinculada con otra en virtud de una relación laboral. Mientras que, en el plano colectivo, se busca el justo

equilibrio entre los factores de la producción y la armonía de los intereses del capital y del trabajo.¹¹

Ahora bien, desde el plano procesal (adjetivo), resulta grave también el hecho de que al no existir la regulación precisa respecto al mecanismo de defensa y autoridad competente en estas relaciones, se deja en total estado de indefensión al trabajador, pues la norma tiene que precisar cuestiones procesales básicas como esta, para que ante eventuales vulneraciones a sus derechos laborales el trabajador sepa cómo, cuándo y ante qué autoridad jurisdiccional acudir. Así, de persistir dicha omisión se tiene que buscar y proponer una solución al panorama expuesto.

Ante tales circunstancias, es importante señalar que el problema no es aislado, y que en otras entidades federativas también se han dado este tipo de vulneraciones a derechos laborales de los trabajadores de órganos constitucionales autónomos locales. De dichos casos, podemos aprender cómo resolver esta omisión, hasta en tanto la autoridad omisa regule cabalmente estas relaciones laborales y cumpla con su responsabilidad constitucional de legislar. De ese modo, podemos señalar que una solución plausible a la que puede acudir el particular (trabajador) ante la vulneración a sus derechos laborales, lo es la exigencia de la analogía y los principios generales del derecho, como mecanismos de integración del derecho otorgados por la Constitución federal en su artículo 14.

A través de la analogía es posible atribuirle a esta problemática, que no se encuentra regulada expresamente en el ordenamiento jurídico, la naturaleza y características previstas por el legislador para una materia similar. Es decir, por analogía podría arribarse a la conclusión de que nos encontramos ante una relación laboral trabajador/Estado, y en vía de consecuencia, la autoridad competente para resolver dichos conflictos vendría a ser aquella competente para conocer de los conflictos surgidos entre el Estado y sus trabajadores, en el ámbito local. Mientras que, a través de los principios generales del derecho, el juzgador está en posibilidad de allegarse de todas aquellas orientaciones y directivas de carácter general y fundamental que se deducen de las normas (laborales) que ya forman parte del ordenamiento jurídico. Es decir, echar mano de todos aquellos principios de justicia social que ya contempla el artículo 123 de la Constitución federal y su legislación reglamentaria.

¹¹ Cavazos Flores, Baltasar, *35 lecciones de derecho laboral*, 3a. ed., México, Trillas, 1983, pp. 28 y ss.

Así lo han resuelto entidades federativas tales como Michoacán y Baja California, en donde han concluido que ante la falta de normativa expresa respecto a las relaciones laborales de los órganos constitucionales autónomos en materia electoral lo correcto es aplicar —por analogía— aquella normativa local que regula las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. Pero además, acertadamente, han señalado que la autoridad competente para conocer de dichas relaciones laborales, al existir un vacío normativo al respecto, son los tribunales de conciliación y arbitraje de las entidades correspondientes.

Lo anterior, tal como lo ha sostenido el pleno del Décimo Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de la tesis jurisprudencial PC.XI. J/1 L (10a.),¹² de la cual su rubro y contenido versan en los siguientes términos:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN. LA RELACIÓN LABORAL CON SUS TRABAJADORES SE RIGE POR LAS NORMAS QUE REGULAN LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES. Conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas de los Estados tienen la facultad de expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre éstos y sus trabajadores, incluyendo a los de los órganos constitucionales autónomos locales, dado que éstos llevan a cabo funciones estatales primarias y torales. En congruencia con esta disposición, el artículo 148, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Michoacán prevé que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores se regirán por las leyes que expida la Legislatura Local. Ahora bien, *ante la omisión en los ordenamientos constitucionales y legales de esa entidad federativa de señalar el régimen laboral aplicable a las relaciones de trabajo en los órganos constitucionales autónomos locales en materia electoral (Instituto Electoral de Michoacán y Tribunal Electoral), en atención a la naturaleza y funciones estatales torales que tienen a su cargo y a lo dispuesto en los artículos constitucionales referidos, deben entenderse aplicables, en lo conducente, las normas que rigen las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, salvo disposición categórica en contrario.*

En esa misma línea de ideas se ha pronunciado el pleno del Décimo Quinto Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de la tesis jurisprudencial

¹² Tesis PC.XI. J/1 L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, t. II, junio de 2014, p. 1042.

dencial: PC.XV. J/7 L (10a.),¹³ de la cual su rubro y contenido versa en los siguientes términos:

TRABAJADORES DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU RELACIÓN LABORAL SE RIGE POR LA LEY BUROCRÁTICA LOCAL. Conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas Locales tienen la facultad de expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. Ahora bien, esta norma debe entenderse en el sentido de que comprende a todas las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores, independientemente de cómo se arregla, al interior de cada una de ellas, la distribución de competencias entre sus distintos órganos; de ahí que también es aplicable a las relaciones de trabajo entre los órganos constitucionales autónomos locales y sus trabajadores, en la medida en que aquéllos son órganos del Estado. Así, en el caso del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, esto se robustece al considerar, por un lado, que el artículo 5, apartado B, segundo párrafo, de la Constitución Política Local, en su texto anterior a la reforma publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 17 de octubre de 2014 dispone expresamente que la función que desempeña el instituto es una “función pública”, por lo que no cabe duda de que se trata de un órgano del Estado que lleva a cabo una atribución pública; y, por otro, que el referido artículo 5, apartado B, décimo octavo párrafo, expresamente señala que las relaciones de trabajo de los servidores del mencionado instituto se rigen por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Por ello, resulta claro que éste es el régimen laboral aplicable a los trabajadores mencionados, a pesar de que la ley burocrática no haga referencia expresa a los órganos constitucionales autónomos locales o al señalado instituto electoral.

Ahora bien, respecto a la problemática aquí expuesta, resulta de sumo interés reproducir lo sustentado por el pleno del Décimo Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, a través de su tesis jurisprudencia: PC.XI. J/2 L (10a.),¹⁴ mediante la cual se pronuncia respecto a la autoridad competente

¹³ Tesis: PC.XV. J/7 L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 16, t. II, marzo de 2015, p. 1804.

¹⁴ Tesis: PC.XI. J/2 L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. II, junio de 2014, p. 1041.

para conocer de los conflictos laborales entre los Ople y sus trabajadores, así como refiere acertadamente la obligación del Estado de administrar justicia en términos del artículo 17 de la Constitución federal. El rubro y contenido de la tesis jurisprudencial de referencia versa en los siguientes términos:

CONFLICTOS INDIVIDUALES ENTRE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y SUS TRABAJADORES. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ELLOS EL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA. Los trabajadores al servicio de esos órganos son trabajadores al servicio del Estado de Michoacán de Ocampo, por tanto, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado es competente para conocer de los conflictos individuales que surjan entre el Instituto Electoral Local o el Tribunal Electoral estatal y sus trabajadores, apegado esencialmente al régimen previsto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, toda vez que ante la ausencia de disposición legal en dicha entidad que erija a una autoridad con facultades expresas para resolver las controversias laborales de referencia, debe declararse la competencia correspondiente, en acatamiento al artículo 17, párrafo segundo, constitucional, que prevé el derecho que toda persona tiene para que se le administre justicia, habida cuenta que el mencionado Tribunal, debido a las facultades de que está investido, es el más afín para conocer de la demanda relativa.

En resumidas cuentas, a través de la analogía es posible que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Nayarit administre justicia laboral respecto a los conflictos entre el IEEN y sus trabajadores, con el fin de brindarles tutela judicial efectiva y reconocer, por analogía y atendiendo a los principios generales del derecho, que son sujetos de derechos laborales como trabajadores al servicio del estado a pesar de no contar con disposición legal expresa que así lo señale.

VI. CONCLUSIONES

Es importante que la legislatura del estado de Nayarit cumpla con su obligación de legislar respecto a las relaciones laborales entre el IEEN y sus trabajadores, ya que dicho vacío normativo vulnera: 1) el reconocimiento —expreso— de derechos humanos; 2) la referencia legal del mecanismo de defensa

idóneo, y 3) La autoridad competente para defender derechos laborales en el caso concreto.

Lo anterior, además, se convierte en una obligación para el Congreso del Estado de Nayarit, a efecto de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (laborales) de los trabajadores del IEEN.

A reserva del tiempo que perdure la omisión legislativa en comento, el particular que sea trabajador del IEEN puede acudir ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Nayarit, y, ante esta autoridad, exigir sus derechos laborales, como cualquier otro trabajador al servicio del estado en el ámbito local. Invocando además, en el modo más favorable a su persona, principios generales de justicia social contenidos en la legislación laboral existente, y que se desprendan del artículo 123 de la Constitución federal. Una omisión legislativa, en pleno siglo XXI, no puede ser un obstáculo para la exigencia de derechos laborales, y menos cuando el patrón resulta ser el propio Estado.

VII. FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

CAVAZOS FLORES, Baltasar, *35 lecciones de derecho laboral*, 3a. ed., México, Trillas, 1983.

GARFIAS AGUILAR, Marco Antonio, *Reforma laboral, derecho del trabajo y justicia social*, México, Secretaría de Gobernación, 2013.

VANEGAS LÓPEZ, Eduardo Antonio, *El procedimiento laboral mexicano en nuestros días*, México, IPN, 2007.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Ley de Justicia Electoral del Estado de Nayarit.