

**EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SERVICIO PROFESIONAL
ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

***“EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL
DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”***

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO SUSTENTA EL
C. RODRIGO ESCOBAR GARDUÑO

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI

Ciudad Universitaria, México, abril de 2007





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **ESCOBAR GARDUÑO RODRIGO**, con número de cuenta 9857986-2 inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL"**, bajo la dirección del suscrito, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

En virtud de que constaté personalmente que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 17 de 2007.


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO

CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*mpm

DEDICATORIAS

Gracias a la vida, por haberme dado tanto, a cambio de tan poco

A Diana Sofía, ese pedacito de cielo que me ha dado nuevas razones para desvelarme y para ser mejor cada día

A Angélica, por todos estos años a mi lado, por todo tu amor, apoyo y comprensión y por ese pedacito de cielo que me regalaste

A mi mamá, la madre de todas las batallas, por todos nuestros encuentros y desencuentros, que me han permitido entenderte cada día más, como madre, como persona, pero sobre todo, como mujer

A mi hermana, por todo tu cariño, por ser mi amiga, pero sobre todo, por ser mi familia

A nuestra Máxima Casa de Estudios, por nuestra raza hablará el espíritu

A mi tía Elba, por tus consejos, tu apoyo, por darme un hogar en momentos difíciles, por ser como una madre en este voluntario exilio que lleva ya 10 años

A la memoria de mis abuelos: Josefina (aunque hayas roto tu promesa y te nos adelantaras) y Manuel

A mi gran amigo y jefe, de quien tanto aprendí: Tito Rodríguez

A mi jefe Alejandro Sánchez, parte importante de este esfuerzo

A mis amigos Carolina, Sandra, Elena, Sergio, Gabriel y Cesar. Un amigo es quien conoce todo de ti, y aun así sigue siéndolo.

Al personal de la ahora extinta Unidad de Apoyo Consultivo en Materia Registral, en especial, a M. Sofía, Alejandra, Maria Elena y Gustavo, por su apoyo y comprensión, recuerden que no hay malas tripulaciones, sólo malos capitanes

A todas aquellas personas que han pasado por mi vida, y me han permitido dejar una huella en las tuyas

ÍNDICE

**RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

INTRODUCCIÓN

**CAPÍTULO PRIMERO
CONCEPTOS GENERALES**

	Pag.
I. Concepto de Estado	6
A. Naturaleza Jurídica del Estado	8
B. Funciones del Estado	9
1. Función Administrativa	10
2. Función Legislativa	12
3: Función Judicial	13
II. Concepto de Administración Pública	14
III. Concepto de Servicio Público	22
IV. Concepto de Servidor Público	26
V. Concepto de Responsabilidad de los Servidores Públicos	27
A. Responsabilidad Civil	29
B. Responsabilidad Penal	32
C. Responsabilidad Política	33
D. Responsabilidad Administrativa	35
VI. Concepto de Burocracia	38
VII. Servicio Civil de Carrera	41

**CAPÍTULO DOS
EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

I. Antecedentes	45
A. La Comisión Federal Electoral	45
B. El Instituto en la reforma política de 1990	49

C.	El Instituto en la reforma política de 1994	52
II.	Naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral	53
A.	Fundamento Constitucional	54
B.	Fundamento Legal	54
C.	La Autonomía del Instituto Federal Electoral	56
D.	Límites a la autonomía del Instituto	60
III.	Estructura del Instituto Federal Electoral	62
A.	Órganos de Dirección	63
B.	Órganos Ejecutivos	66
C.	Órganos Técnicos y de Vigilancia	67

CAPÍTULO TRES EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

I.	Naturaleza Jurídica	69
A.	Fundamento constitucional y legal	69
B.	Crítica a la regulación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales respecto al Servicio Profesional Electoral.	78
C.	Propuesta de reformas a los artículos 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Título Segundo del Libro Cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	87
II.	El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral	90
A.	El Estatuto de 1992	90
B.	El Estatuto de 1999	90
III.	Estructura del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral	94
IV.	Autoridades en materia del Servicio Profesional Electoral	96
V.	Formas de ingreso al Servicio Profesional Electoral	97

A.	Concurso de incorporación (oposición)	99
B.	Examen de incorporación	103
C.	Cursos y prácticas	105
D.	Nombramiento	105
E.	Adscripción y readscripción	111
F.	Titularidad y permanencia en el Servicio	119
VI.	Sistemas de evaluación del personal	120
A.	Programa de Formación y Desarrollo	123
B.	Critica a la Maestría en Instituciones y Procedimientos Electtorales	124
C.	Evaluación Anual del Desempeño, Evaluación Especial del Desempeño y Evaluación Global	125
VII.	La separación del Servicio	126
VIII.	Derechos y obligaciones de los miembros del Servicio	133
IX.	Derecho a la Sindicación de los trabajadores administrativos del Instituto Federal Electoral	140
A.	Critica de las resoluciones dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-AES-001/2005 y SUP-AES-053/2006 por el que se niega el registro al Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Federal Electoral.	141

**CAPÍTULO CUATRO
CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y
LA SEGURIDAD SOCIAL**

I.	Los trabajadores del Instituto Federal Electoral en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional	161
II.	Inconstitucionalidad del artículos 172, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electtorales	164
III.	Sistema retributivo de los Trabajadores del Instituto Federal	172

	Electoral	
	A. Medidas protectoras del salario	174
IV.	Jornada de Trabajo	178
	A. Jornada de trabajo durante el año electoral	180
	B. Interpretación de los artículos 134, párrafo 1 y 172, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	180
V.	La seguridad social de los trabajadores del Instituto Federal Electoral	182
	A. Incapacidades	183
	B. Pensiones	185
	C. Jubilación	186
	D. Programa de retiro voluntario	188
	E. Sistema de Ahorro para el Retiro	189
	F. Reformas a la Ley de las Administradoras de Fondos para el Retiro	191

CAPÍTULO CINCO
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA
APLICACIÓN DE SANCIONES

I.	Naturaleza Jurídica	193
II.	Fundamento Legal y reglamentario	201
III.	Derechos del Servidor Público	202
IV.	Órganos competentes para conocer del Procedimiento	204
V.	Desarrollo del Procedimiento	205
	A. Inicio del procedimiento	205
	B. Auto de radicación	209
	C. Causales de desechamiento y sobreseimiento	211
	D. Pruebas	215
	E. Resolución	234
VI.	Lineamientos para la determinación de sanciones previstas en el	242

	Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral	
VII.	Propuesta de reformas al Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones	245
VIII.	Recurso de Inconformidad	247
	A. Naturaleza Jurídica y Fundamento Legal	247
	B. Procedimiento	256
	C. Autoridades competentes para conocer del recurso	257

CAPÍTULO SEIS

JUICIO PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

I.	Naturaleza Jurídica	259
II.	Fundamento Constitucional y Legal	265
III.	Las partes	267
IV.	Escrito inicial de demanda	274
V.	Substanciación del procedimiento	276
	A. Admisión de la demanda	276
	B. Notificación al Instituto Federal Electoral	277
	C. Audiencia de Conciliación, Admisión y Desahogo de Pruebas y Alegatos	277
	D. Sentencia	278
VI.	Inconstitucionalidad del artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	279
VII.	Inconstitucionalidad del artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	286
VIII.	Improcedencia del Juicio de Amparo contra las sentencias dictadas en materia laboral, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	288
	A. Crítica a las Tesis: P. LXXX/2000, sustentada por el Pleno de	289

	la Suprema Corte de Justicia de la Nación	
	B. Crítica a la Tesis: Tesis: 2a. XXVI/2002, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	294
IX.	Propuesta de reformas al Proceso Jurisdiccional y órganos competentes en materia de conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.	306

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

¿Qué debe contener la introducción?, fue lo primero que me llegó a la mente cuando tuve que elaborar esta parte del ensayo.

Así, recurrí a algunos textos para orientarme al respecto, Miguel López Ruiz, señala: “*En la introducción se expone de manera breve el tema o problema de que se trata la investigación, se explican los antecedentes objetivos, y se precisan los intereses intelectuales del investigador o investigadora para realizar el trabajo*”.¹

Sin embargo, creo que además de lo señalado con anterioridad, la Introducción debe reflejar no solo los antecedentes objetivos, sino también los subjetivos, es decir, las motivaciones personales que llevaron al autor a escoger un tema en particular.

Mi primer acercamiento con el derecho electoral o con las cuestiones políticas fue cuando en sexto año de primaria participe en mi primer concurso de oratoria y obtuve el primer lugar con el tema *La Democracia*.

¹ LOPEZ RUIZ, Miguel, *La Investigación jurídica*, México, 2005, p. 119

Desde ese entonces, uno de los temas mas apasionantes para mí ha sido el que tiene que ver con los principios del Estado Democrático, con la apertura de nuestro sistema político, los derechos político-electorales, y con las instituciones que permiten el ejercicio de esos derechos.

Años después, concretamente en 1993, participe como observador electoral en la elección de Gobernador en el estado de Guerrero, en la que resultó electo el efímero y tristemente célebre Gobernador Rubén Figueroa Alcocer, desde ese momento comencé a darme cuenta de la importancia de los órganos encargados de la organización de los procesos electorales.

Un año después, con motivo de las elecciones federales de 1994, tuve ya una estrecha relación con el derecho electoral y con los organismos electorales, en un primer momento cuando en la escuela, acudió el Vocal Ejecutivo de la V Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el estado de Guerrero, a darnos una plática; posteriormente, durante la jornada electoral de ese año, participé como representante general de un partido político, en razón de que mi madre era candidata a Diputada Federal por el entonces V Distrito Electoral Federal (Acapulco) en el estado de Guerrero.

En 1999, cuando la “huelga” estudiantil impedía a los estudiantes, precisamente estudiar, acudimos, con quien entonces era mi novia, y después se convertiría en mi esposa y la madre de mi hija, al Instituto Federal Electoral, con la intención de obtener patrocinio para la organización de un evento académico, y fue cuando tuvimos conocimiento de la convocatoria para el reclutamiento de personal del Servicio Profesional Electoral.

Como la inactividad estudiantil se hacía ya insostenible, decidimos inscribirnos en el concurso, después de todos los exámenes y entrevistas, resulté ganador del concurso para ocupar una plaza dentro del Servicio Profesional Electoral, como

Técnico en Sistemas adscrito a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Desde ese momento el Servicio Profesional Electoral, formaría parte de mi vida. En el año 2001, gané del concurso para ocupar la plaza de Jefe de Departamento de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Desde mi ingreso al Instituto, me llamó la atención el régimen tan excepcional de los trabajadores del Instituto, el compromiso de los trabajadores con la Institución, pero sobre todo con el pueblo de México, para llevar a buen puerto, procesos electorales tan complicados como el del año 2006.

Por ello, en este ensayo abordamos el Servicio Profesional Electoral como una especie del Servicio Civil de Carrera, desde su regulación constitucional, legal y estatutaria.

Así, en el primer capítulo nos referimos a diversos conceptos como el de Estado, Servidor Público, Servicio Civil, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Servicio Público, entre otros, que consideramos como un referente obligado relacionado con el tema del Servicio Profesional Electoral.

En el segundo capítulo hacemos una breve referencia histórica de la evolución de las normas que regulan la organización de los procesos electorales, partiendo de la Ley Electoral de 1917, hasta las reformas de octubre y noviembre de 1996, que le dieron al Instituto Federal Electoral, la estructura y atribuciones con que actualmente cuenta.

En el tercer capítulo se aborda el tema central del estudio, el Servicio Profesional Electoral, analizamos la regulación constitucional del Servicio Profesional Electoral, la escueta regulación legal contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en este punto formulamos una propuesta de reformas a dicho código en materia de trabajo. Analizamos la

estructura del Estatuto, los procedimientos para el reclutamiento y adscripción de los servidores públicos de carrera. Se hace un estudio de los diferentes tipos de procedimientos para el ingreso al Servicio.

En este tema también encontramos, el análisis de los derechos y obligaciones de los miembros del Servicio Profesional Electoral, los procedimientos de evaluación y de formación y desarrollo, finalmente analizamos las formas de terminación de la relación de trabajo entre el Instituto y sus servidores.

En el capítulo cuarto, se hace un análisis de las condiciones generales de trabajo aplicables a los trabajadores del Instituto, así como el régimen de seguridad de los mismos, la adscripción de los trabajadores del Instituto al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado.

En el capítulo quinto hacemos referencia al Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones, se hace un análisis crítico de las regulaciones de dicho procedimiento, lo relativo al inicio del procedimiento, los diversos elementos probatorios y la valoración de los mismos. Se analiza la legalidad de los Lineamientos para la aplicación de sanciones emitidos por la Junta General Ejecutiva, se proponen modificaciones a la regulación que hace el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, relativo a la aplicación del citado procedimiento. Finalmente, nos referimos al Recurso de Inconformidad, su procedencia y tramitación.

En el capítulo sexto, se estudia al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, sus principales características y requisitos de procedencia, el término para interponerlo, etc. Se hacen igualmente, diversas consideraciones respecto de la inconstitucionalidad de dos artículos de las Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. También se realiza una crítica a dos tesis sustentadas por la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativas al juicio de amparo en materia de trabajadores al servicio del Instituto Federal Electoral. En el último punto se hace una propuesta de modificaciones al actual procedimiento laboral, con nuevos órganos para conocer del procedimiento laboral.

“La democracia busca un derecho nuevo, pues está convencida de que al progreso material debe corresponder un progreso moral y social; y si esta lucha fuere el último ideal que le queda, habrá que convenir que no carece de belleza”

Georges Ripert

CAPÍTULO UNO CONCEPTOS GENERALES

Previo al estudio concreto del Servicio Profesional Electoral, y sus características, es necesario analizar, incluso de forma muy somera, diversos conceptos que tienen un relación fundamental con el tema en estudio, los cuales nos sirven de base para el análisis de los diversos principios procesos y procedimientos que constituyen al Servicio Profesional Electoral, como especie del Servicio Civil del Carrera.

I. Concepto de Estado

El primer concepto que estudiaremos será el de Estado, éste resulta fundamental, ya que la actividad del Servicio Profesional Electoral, se presenta precisamente en una Institución que tiene como encomienda la realización de una “función estatal”: organizar las elecciones para renovar los poderes legislativo y ejecutivo de la Federación (artículo 41 constitucional). Resulta relevante el estudio de este concepto toda vez que, que como veremos más adelante, los servidores públicos que pertenecen al Servicio Profesional Electoral, son considerados como trabajadores al servicio del Estado.

Para Hans Kelsen, el Estado es un cuerpo invisible e intangible y que sólo se manifiesta a través de los actos humanos; sin embargo, no toda acción humana tiene el carácter de estatal y no toda persona es capaz de realizar actos estatales. Por tal motivo, Hans Kelsen concluye que el problema del Estado es un problema de imputación, por lo tanto se convierte en un punto común de imputación, sobre el cual diversos actos humanos son proyectados, y los individuos cuyas acciones se distribuyen o imputan al Estado, son los llamados órganos del mismo.¹ Por su parte el Doctor Serra Rojas considera que el origen del Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos.²

Para Cicerón, el Estado es una reunión de hombres ligados por un común derecho y por la utilidad –y se cuestionaba- ¿Qué es el Estado sino una sociedad jurídica?. Jellinek por su parte, conceptualizaba al Estado como una agrupación humana sedentaria con un poder de mando originario. Para Leon Duguit, el Estado existe y existió ahí, donde hubo una relación entre gobernante y gobernado en orden a la solidaridad social.³ Otra definición de Estado nos es proporcionada por el Doctor Acosta Romero, quien define al Estado como: *“La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”*.⁴ El Doctor Acosta Romero, enfatiza con claridad cuales son los elementos del Estado, y reitera que el Estado es la organización política de una sociedad que corresponde a un tiempo y espacio determinados, cuyos elementos son un conjunto de individuos que forman la sociedad, el territorio, la soberanía, orden jurídico y órganos de gobierno.

¹ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. del alemán por Eduardo García Maynez. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988, pp. 216-217.

² SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, 22ª edición, Porrúa, México, 2001.

³ ARNAÍZ AMIGO, Aurora, *El Estado y sus Elementos Constitucionales*, Trillas, México, 1995, p. 35.

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, 14ª Edición, Porrúa, México, 1999, p. 106.

De las diversas definiciones de Estado podemos concluir, que el mismo existe desde los tiempos más antiguos de la humanidad. Allí donde apareció el hombre en comunidad y tuvo que dar lugar a una autoridad el permiso para actuar dentro del grupo social. De ahí que, el Estado sea una institución humana, con vida y actividad estatal, dicha actividad se traduce en el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. Por tal motivo, la exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza. Recordando brevemente que para la Teoría Clásica el fin propio del Estado siempre será el bien común, mientras que para el pensamiento político contemporáneo los fines propios del Estado se dirigirán al bien público y al interés general.⁵

A. Naturaleza jurídica del Estado

El Estado tiene personalidad propia, desde el momento en que se constituye en un ente independiente, soberano y con capacidad de autodeterminación, este adquiere derechos y obligaciones y por lo tanto, tiene desde ese momento personalidad jurídica.

Tradicionalmente han existido teorías que sostienen que el Estado tiene una doble personalidad, por un lado, de derecho público, que se da cuando actúa como ente soberano, teniendo relaciones con otros Estados y con los particulares en su carácter de autoridad. Y cuando el Estado entra en relaciones de coordinación con los particulares para celebrar contratos sujetos al Derecho Civil, actúa con una personalidad de derecho privado.⁶

⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.* P. 82

⁶ *Ibidem.* p. 114

De lo anterior, podemos concluir que el Estado es una persona jurídica colectiva de Derecho Público, capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones; tal personalidad surge en el momento en que el Estado es soberano e independiente. Que esa personalidad es de derecho público y que está consagrada en la Constitución al establecer su entidad como Estado soberano. Al igual que lo sostiene el Doctor Acosta⁷, consideramos que la personalidad del Estado es sólo una, ya que, aunque en algunas ocasiones participa en actos jurídicos que encuadran dentro de la esfera de alguna de las ramas del derecho privado, lo cierto es que en la realidad e incluso en gran parte de la legislación, el Estado mantiene una condición de supra-subordinación frente al particular.

B. Funciones del Estado

Las funciones del Estado, son los medios que le permiten cumplir con sus atribuciones. El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, es lo que el Estado puede o debe hacer.⁸

Aunque en efecto, el análisis de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento de la teoría de la división de poderes, esto no es suficiente, ya que no siempre coinciden formal y materialmente la división de funciones con la división de poderes y por lo tanto no producen las mismas consecuencias de derecho, aunque hayan sido realizadas por el mismo órgano, por ejemplo, el poder legislativo en ocasiones lleva a cabo funciones que materialmente son administrativas o judiciales, de la misma manera que los otros dos poderes tienen entre sus funciones algunas que por naturaleza no deberían corresponderles. Y si a esto agregamos, el surgimiento de los conocidos como organismos parajurisdiccionales, así como los organismos autónomos en nuestro país, veremos que resulta superada la tradicional teoría de

⁷ ACOSTA, Romero Miguel, *Op. Cit.* p. 115.

⁸ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª edición, Porrúa, México, 2000 pp. 26-29

la división de poderes; en tal sentido y en razón de que la reforma constitucional motivo de esta investigación, habla de la *actividad* administrativa del Estado, decidimos en este trabajo, hablar fundamentalmente de actividades del Estado.⁹

De lo anterior, podemos señalar que las funciones del Estado consideradas con independencia del órgano que las realiza, se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza, unos que producen consecuencias jurídicas y otros que sólo producen consecuencias de hecho, podemos citar como ejemplo el dictado de leyes, o una determinada sentencia afecta el orden jurídico existente, en cambio no sucede lo mismo cuando presta algún servicio de asistencia social, imparte enseñanza, etc. En este caso, solo está realizando simples cambios materiales.

Finalmente, es necesario enfatizar que en el Estado generalmente vamos a identificar como principales actividades las que están encaminadas a legislar, gobernar y juzgar, aunadas a una serie de actividades instrumentales de aquéllas y que les proporcionan los elementos necesarios para que puedan llevarse a cabo, que serían las actividades propiamente administrativas.

1. Función administrativa

La función administrativa es encauzada por el Derecho Administrativo y su aplicación es prácticamente reciente, ya que durante el siglo XIX surgió de la necesidad de regular las relaciones entre el Estado y los particulares, pues se trataba de relaciones entre personas desiguales, por tal motivo resultaba inadecuada la aplicación del derecho privado, sin embargo, al inicio la aplicación del derecho administrativo solo se limitaba a los actos de autoridad, dejando al derecho privado los actos de gestión; posteriormente amplió su campo de aplicación.

⁹ ibidem p. 30

La concepción tradicional de la función administrativa es la de ejecución de leyes o también se le define como la que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general.¹⁰ Sin embargo, como ya lo mencionamos anteriormente, el Ejecutivo también puede realizar actos legislativos, desde un punto de vista orgánico, por ejemplo, cuando el Presidente de la República expide reglamentos administrativos, conforme la fracción I del artículo 89 constitucional, se convierten en actos formalmente administrativos, pero materialmente son legislativos.

No obstante lo anterior, Hans Kelsen atribuye una función preponderante a la actividad administrativa y que en lo particular resume la importancia y la trascendencia que tiene la actividad administrativa en el correcto desarrollo de las funciones de Estado: *“Los tres poderes –dice- que distinguen la teoría tradicional responden únicamente a tres pausas que el derecho positivo acentúa particularmente, la función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado, la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado”*.¹¹

Es necesario señalar brevemente, que la función administrativa puede ser estudiada desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. El punto de vista formal u orgánico toma en consideración el poder que realiza el

¹⁰ CANASI, José. *Derecho Administrativo*. Volumen I. Parte General. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1981. P. 52

¹¹ Citado por SERRA, ROJAS Andrés, Op. Cit., p.68

acto administrativo, que en términos generales le corresponde al Poder Ejecutivo; no obstante, como ya lo mencionamos, el poder legislativo y el poder judicial también llevan a cabo esta clase de funciones. Así, desde un punto de vista material, es necesario destacar que las relaciones administrativas se desenvuelven en la realidad con la ejecución de dos clases de actos: por un lado, se encuentran los actos que producen efectos de derecho y por el otro, los actos materiales, que no producen efectos de derecho, ejemplo, la expropiación o la concesión son actos que sí producen consecuencias de derecho. La importancia de la actividad administrativa, radica en que la mayoría de los actos materiales están vinculados con esta actividad.¹²

2. Función legislativa

Es la función encomendada a regular la actividad general y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico, se realiza a través de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo. En pocas palabras, es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

El Estado legislador tiene dos vertientes, por un lado, tenemos al poder constituyente, que es el poder supremo que actúa con la libertad y superioridad necesaria para crear un orden jurídico nuevo, sin embargo, el ejercicio pleno de este poder constituyente, no es absoluto porque se oponen diversos factores internos y externos que constituyen factores reales de poder. Por otro lado, tenemos a la función legislativa ordinaria, la que puede ser estudiada a su vez, desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material. El criterio formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función que recae en el Poder

¹² FRAGA, Gabino, *Op. Cit.* p. 35

Legislativo Federal, así como las legislaturas estatales. Pero, no todos los actos del poder legislativo pueden validamente llamarse “legislativos” pues hay facultades diversas, que caen bajo el campo de la función administrativa, como es el caso de la Fracción I del Artículo 73 constitucional que establece: *El Congreso tiene facultad para: Admitir nuevos Estados a la Unión Federal.* En este sentido, también encontramos funciones jurisdiccionales cuando se trata de responsabilidad de funcionarios públicos, así como los permisos que otorgan para el uso de condecoraciones, entre otras. Asimismo, podemos citar como ejemplos de actos materialmente administrativos que lleva acabo el poder legislativo, los contemplados en los artículos 73 fracciones I, III, IV, V, XII y XXVI, 76 fracción II, III y IV o 74 fracciones I, V, entre otros. Especificando una vez más que el ejecutivo y el judicial pueden llevar también a cabo una función materialmente legislativa.

3. Función judicial

Señala el jurista Andrés Serra Rojas, que la función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico, atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada.¹³ Por lo tanto, la finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos. Conviene recordar que no es una función establecida exclusivamente al Poder Judicial de nuestro país.

¹³ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.* p. 64

II. Concepto de Administración Pública

Este es otro concepto relevante para el objeto de estudio que nos ocupa, mismo que esta íntimamente ligado con el termino burocracia.

El maestro Acosta Romero, señala sobre la administración pública que: “...es la parte mas dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario...”¹⁴. En efecto el aparato administrativo estatal, es una constante en la vida del ciudadano.

La administración pública existe desde que los sistemas políticos se organizan y tratan de alcanzar los objetivos programáticos fijados por los que toman las decisiones políticas. La administración pública, podemos señalar, es un sistema ejecutor de los mandamientos de quienes detentan la soberanía estatal.

A efecto de tener una correcta apreciación de lo que debemos entender por administración pública, es necesario desagregar el concepto en sus dos componentes.

Por un lado, tenemos el concepto de administración, al respecto Fritz Morstein, citado por Ferrel Heady, señala que la administración es “...una acción específica emprendida para alcanzar un objetivo consciente.”¹⁵, es importante agregar al concepto de administración, el elemento de la cooperación entre dos o mas individuos, para considerar a la administración como un esfuerzo humano cooperativo encaminado a alcanzar uno o varios objetos aceptados por aquellos que participan en el esfuerzo. La actividad administrativa puede desarrollarse en diversas situaciones, siempre que el elemento fundamental esté presente: la

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.* p. 270.

¹⁵ HEADY, Ferrel, *Administración Pública, una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 34

cooperación entre los seres humanos para desarrollar tareas que han sido mutuamente aceptadas como dignas del esfuerzo común.

En este contexto encontramos a la administración pública, misma que se encuentra inmersa dentro del ambiente político. La administración pública, se encuentra orientada a poner en práctica las resoluciones de política pública, tomadas por los que deciden en el sistema político.

Sin embargo, como lo señala el maestro Acosta Romero, existen diversas concepciones acerca de la administración pública, el las agrupa desde seis enfoques, a saber:

- a) Concepción jurídica: Ubica su principal fuente en Alemania, junto a las teorías sobre el derecho administrativo.
- b) Concepción de productividad: Proviene de las ideas norteamericanas que trata de asimilar la organización gubernamental a la de la empresa privada.
- c) Concepción burocrática: Se basa en las teorías de Max Weber acerca del elemento burocrático como pieza fundamental de la organización estatal.
- d) Concepción Política: Consideran que las decisiones administrativas en muchas ocasiones se apartan de lo que los textos de la administración pública señalan.
- e) Concepción psicológica: La conducta y necesidad del individuo y de la sociedad deben ser estudiadas exhaustivamente por la administración pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- f) Concepción integral o ecléctica: Agrupa los anteriores factores, considerando que una solución adecuada al problema de la administración pública debe tener en cuenta los distintos factores apuntados.

No obstante que compartimos la tesis ecléctica, en este trabajo pondremos especial énfasis, en las concepciones jurídicas, de productividad y burocrática, en lo referente a la profesionalización del ejercicio de la función pública.

Antes de continuar con el estudio concreto de la administración pública, conviene detenernos a analizar brevemente un tema que consideramos importante, la legitimidad de la administración pública.

Sabemos que una de las características de la administración pública consiste en que su accionar se encuentre enmarcado dentro de un sistema normativo (legalidad) y que de ello deriva su posibilidad de actuar (competencia), pero estos elementos de carácter jurídico requieren en muchas ocasiones de un concepto más de carácter político: que es la legitimidad.

En efecto según señala Bañón y Castillo: *“...se han observado fallos en el comportamiento de la administración pública que no se ajustan al modelo de dominación legal –la tensión entre burocracia y democracia- y además se ha puesto en cuestión su capacidad para generar rendimiento que corrijan los fallos del mercado.”*¹⁶

Ahora bien esta legitimidad puede ser alcanzada de dos formas, lo que los autores señalados denominan: legitimación institucional y legitimación por rendimiento.

En el primer caso, la legitimidad deriva del ajuste del comportamiento de la administración, a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública de un Estado social y democrático (en México, el código de ética de los servidores públicos emitido por la entonces SECODAM o el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación).

¹⁶ BAÑÓN Rafael y ERNESTO Carrillo, *La legitimidad de la administración pública*, p. 60

Por lo que hace a la legitimidad por rendimientos, esta se genera a través de políticas, bienes y servicios públicos, que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptado. En este caso podemos ubicar al Instituto Federal Electoral en la organización de las elecciones federales.

De lo apuntado podemos señalar, que al referimos a la legitimidad estamos hablando de valores, por lo que es necesario analizar cuales son los valores socialmente aceptados, que permitan una correcta legitimación del aparato estatal.

Una vez señalado lo anterior, continuaremos con el estudio concreto de la administración pública.

El concepto de administración pública, se encuentra íntimamente ligado a la teoría de la división de poderes, ésta señala que el Poder Estatal se divide de manera tripartita en los órganos legislativo, judicial y ejecutivo, en principio, a cada uno de los de los órganos del poder les corresponde una función propia: la legislativa al Congreso, la jurisdiccional al Poder Judicial y la administrativa al Poder Ejecutivo. No obstante, esta distinción no es absoluta, y la evolución del orden social, ha determinado la necesidad de que los tres poderes, no solo realicen la función que de suyo les corresponde, sino que además realicen actividades que corresponden a los otros tres poderes.

Esto nos lleva a concluir, como lo hace el Maestro García Maynez, que a las funciones estatales hay que analizarlas desde dos puntos de vista: el formal y el material.

Desde el punto de vista formal, la actividad se define en función del órgano que lo emite, más allá de las características propias del acto. Desde el punto de vista

material, “...cada función presenta características propias que permiten definirla, sea cual fuere el órgano estatal que la realice.”¹⁷

Dada la situación que priva en el poder público en nuestros días, el punto de vista formal, poco aporta para un análisis minucioso de la función estatal, por lo que nos enfocaremos en las funciones materialmente consideradas. Desde este punto de vista, la función legislativa consiste en la formulación de normas jurídicas generales; la jurisdiccional establece cuál es el derecho aplicable a casos particulares y la administrativa, consiste en la ejecución dentro de los límites fijados por la norma jurídica, de una serie de actividades concretas, tendientes a la realización de intereses generales.

De lo anterior, podemos concluir de forma preliminar, que los tres órganos en los que se divide el ejercicio del poder en nuestro país, pueden realizar cualquiera de las funciones que hemos enunciado.

En el plano jurídico y concretamente, en el de nuestro país, la administración pública se identifica comúnmente con el Poder Ejecutivo, sin embargo esto no es del todo acertado.

Así lo establece por ejemplo el maestro Acosta Romero, al señalar su concepto de administración pública:

*“Es la parte de los órganos de estado que depende directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”*¹⁸

¹⁷ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 44ª edición, Porrúa, México, 1992, p. 107

¹⁸ ACOSTA, Romero, *op. cit.* P. 272

En el mismo sentido se manifiesta el Maestro Gabino Fraga, quien apunta:

“...la administración pública que debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”¹⁹

El anterior apuntamiento podría conducir al equívoco de considerar que el Maestro Fraga difiere de la consideración que hace Doctor Acosta Romero; sin embargo, en las siguientes líneas, se aclara la postura del autor:

“Desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá las mas importante, de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir del Poder Ejecutivo.”²⁰

Según los autores citados, de quienes reconocemos su aporte e importancia en el estudio del Derecho Administrativo, la administración pública se circunscribe únicamente al ejercicio del Poder Ejecutivo, empero como ya señalamos no estamos de acuerdo y explicaremos por qué.

La evolución social y en muchas ocasiones los conflictos de carácter político, han propiciado la creación de órganos del poder público que no dependen directa ni indirectamente del Poder Ejecutivo y que realizan una actividad estatal. El ejemplo más claro, el Instituto Federal Electoral, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto tiene a su cargo la *función estatal* de organizar las elecciones para renovar los poderes federales.²¹

¹⁹ FRAGA, Gabino, *Op. Cit.*, p. 119

²⁰ *idem*

²¹ Artículos 41, segundo párrafo, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De la misma forma el artículo 28 de la Constitución General del República, establece la creación de un banco central dotado de *autonomía* cuyo objeto es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Como podemos apreciar, de los dos organismos señalados, que no son todos, podemos concluir que ambos prestan un servicio público trascendental para sociedad, además de que ambos cumplen estrictamente con los elementos que el catedrático apunta en su definición.

Luego entonces, no sólo estos organismos autónomos revisten el carácter de administración pública, también se dan en los otros dos poderes, organismos que llevan a cabo funciones que tienen un carácter eminentemente administrativo. En efecto, tanto los poderes Legislativo como Judicial, cuentan con un elemento patrimonial, con elementos personales, con amplias estructuras jurídicas que provienen de forma inicial de la norma fundamental, pasando por leyes orgánicas, reglamentos, acuerdos, circulares, etc., y finalmente cuentan con acabados elementos técnicos que permiten la correcta ejecución de las actividades que tienen encomendadas.

Lo señalado con anterioridad, nos lleva necesario considerar a la administración pública desde un punto de vista diverso, desde una óptica objetiva, identificada con la prestación de servicios públicos, independientemente del órgano que emita tales actos.

Así, podemos considerar un concepto de Administración Pública *lato sensu*, que deberá contener por lo menos los siguientes elementos:

- a) Debe abarcar los diferentes organismos que componen y posibilitan la actuación estatal.

- b) Se debe basar en el concepto de orden público, en relación con las actividades que tiene a su cargo la administración pública
- c) Las normas que rigen su actividad se deben considerar como de interés social.

Atendiendo a lo anterior, podemos esbozar el siguiente concepto de Administración Pública:

“La administración pública es el conjunto de actividades que de manera concreta, inmediata y continua realizan los diversos órganos estatales, en los que se divide el ejercicio del poder público, así como de los organismos de carácter autónomo, que tienen por objeto la prestación de servicios o el manejo de recursos de todo tipo, que tienen como fin, la atención de intereses de carácter social y el cumplimiento de normas de orden público”

Nuestro sistema jurídico, sigue la misma tesis apuntada por los Maestros Acosta Romero y Gabino Fraga, al considerar como administración pública únicamente al Poder Ejecutivo, lo anterior lo podemos derivar del contenido del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que la administración pública será centralizada y paraestatal, además de que la ley orgánica que expida el Congreso determinará la distribución de los negocios entre las diferentes Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Como podemos apreciar, la anterior disposición establece dos sistemas administrativos, el centralizado y el paraestatal o descentralizado, sin embargo, dadas las últimas reformas de carácter constitucional y legal, se han generado nuevos tipos de organismos, como los de carácter autónomo constitucional, sobre este tópico abundaremos cuando tratemos el tema del Instituto Federal Electoral.

De lo anterior podemos inferir, que es necesario replantear las tesis vigentes sobre la administración pública y que la identifican exclusivamente con la actividad del Poder Ejecutivo.

III. Concepto de Servicio Público

Como ya se precisó en párrafos precedentes “...*la administración pública tiene por misión satisfacer las necesidades de interés general: Defensa nacional, policía, justicia, tránsito, etc...*”²²; sin embargo, cómo determinar, de tales conceptos tan abstractos, cuáles son aquellas actividades que debe desempeñar la administración pública y que deben considerarse como servicio público.

Es necesario recordar, que durante muchos años en México, el Gobierno contaba con organismos y entidades que realizaban un sin fin de actividades, que difícilmente podemos considerar como servicio público, baste recordar que en algún momento fueron propiedad estatal fábricas de acero, de zapatos, líneas aéreas, servicio de telefonía, etc.

Sin embargo, antes de entrar al estudio concreto del concepto, es necesario conocer el origen del término *servicio público*. La noción de servicio público tuvo su origen en Francia, en un fallo del Tribunal de Conflictos, de fecha 8 de febrero de 1873, con motivo de la solicitud formulada por un tribunal civil ordinario para que delimitara la competencia entre los órganos jurisdiccionales y los administrativos.

Este conflicto competencial derivó de un juicio promovido por el padre de la joven Agnes Blanco, que fue lesionada en Burdeos, por un vehículo de una fábrica de tabacos del Estado francés. El mencionado tribunal resolvió la competencia a

²² PALOMAR, Olmeda Alberto, *Derecho de la Función Pública*, 6ª edición, Editorial Dykinson, Madrid 2001, p. 13

favor del tribunal administrativo por tratarse de una lesión ocasionada con motivo de la prestación de un *servicio público*, por lo que el Estado debía responder por los daños causados. Según la citada resolución la responsabilidad que puede incumbir al Estado por los daños causados a los particulares, por los individuos que emplea en el servicio público, no puede estar regulada por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones entre particulares.

Ahora bien, sí como apuntamos en el concepto de administración pública, ésta persigue la consecución de determinadas actividades, en las cuales la sociedad tiene un interés particular, es entonces el carácter de interés público el primer elemento que nos debe orientar para esbozar un concepto de Servicio Público.

La aparición en la historia del Servicio Público, rompe con el esquema del estado gendarme, guardián del orden público, que dejaba la satisfacción de las necesidades públicas al libre juego de las fuerzas sociales.

Villar Escurra, citado por Palomar Olmeda, señala que la distinción entre el servicio público propiamente dicho y una mera actuación de la actividad estatal, radica en una declaración normativa.

Por otra parte, Duguit promueve un concepto amplio de Servicio Público, que llega al extremo de considerar que toda actuación administrativa derivaría invariablemente en una actividad de Servicio Público.

La anterior consideración fue ampliamente criticada, entre otros por Hariou, De Valles y Zanobini, quienes optan por considerar que el Servicio Público se centre sólo en algunos aspectos de la actividad administrativa.

Es en Garrido Falla, en quien podemos encontrar un conjunto de características más acabadas sobre lo que debe considerarse como Servicio Público:

- a) El Servicio Público viene a sistematizar aquella parte de la actuación administrativa que se concreta en prestaciones ofrecidas al público.
- b) No comprende las explotaciones que conserva el Estado en sus manos única y exclusivamente por motivos fiscales.
- c) No prejuzga el carácter público o privado del régimen jurídico al que está sometida esta actuación administrativa.

Por su parte, el Maestro Acosta Romero, señala un concepto de administración pública que nos parece relevante:

“Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)”²³

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala un concepto muy similar al expresado por Acosta Romero.

De la anterior definición, podemos derivar una serie de elementos, que nos lleva a determinar cuando una actividad debe ser considerada como servicio público.

1. Es una actividad técnica: La categoría de servicio público no depende de una disposición normativa que declare a la actividad como tal o que los actos los lleve a cabo un determinado órgano estatal, sino de los mismos caracteres de la actividad. Ahora bien, el carácter de técnico implica que sea una actividad que requiere para su realización de determinados elementos, que por lo general no se encuentran al alcance de los particulares, para lo cual se requiere de la intervención de Estado.

²³ ACOSTA, Romero, *op. cit.*, p. 968

2. Es general: La generalidad de la actividad implica que la prestación del servicio debe ser para todos los individuos que los soliciten y no solo para algunos.
3. Uniformidad: También se le denomina igualdad, se considera como un plus de la generalidad, esto es, que no basta que el servicio se preste a todas las personas que lo soliciten, sino que ésta prestación debe ser de las mismas características y bajo las mismas condiciones para todos los integrantes del conjunto social. Aquí, resulta relevante resaltar que, es necesario aplicar un principio de equidad, en el sentido de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, esto debido a que el conjunto social, presenta una diversidad de características que hacen necesario establecer categorías de usuarios, con características diferentes, sin embargo, el trato igualitario se dará entre los integrantes de una misma categoría.
4. Regularidad: El servicio público debe prestarse bajo condiciones preestablecidas, el usuario debe saber que mientras no cambien las condiciones que le dieron origen, éste se prestará bajo las disposiciones y con las características que dispone la normatividad que la rige. Al respecto, es muy importante que en la prestación de los servicios públicos, se evite en lo posible la discrecionalidad del servidor público en la prestación del servicio.
5. Continuidad: El servicio debe prestarse de forma ininterrumpida, de forma tal, que no importa con que regularidad el ciudadano solicite la prestación del servicio este deberá tener la seguridad de que le será proporcionado.

De las consideraciones referidas con anterioridad, podemos afirmar que la prestación del servicio electoral por parte del Instituto Federal Electoral, encuadra en la caracterización que hemos hecho del servicio público.

IV. Concepto de Servidor Público

Como se puede apreciar a simple vista, este concepto tiene una estrecha relación con lo estudiado en el punto anterior. El servidor público es el elemento personal que hace posible la consecución de aquellas actividades que consideramos como servicio público.

El concepto de servidor público es relativamente reciente, el texto original de la Constitución de 1917, no hace referencia a la figura del servidor público, sino a la de funcionario público (artículo 109) con la reforma constitucional promovida e instruida por el entonces presidente Miguel de la Madrid, se introdujo el concepto de servidor público, en sustitución de el de funcionario público.

Un primer concepto, de carácter eminentemente jurídico, lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 108, establece lo que debe entenderse por servidor público, al respecto señala:

- 1) representantes de elección popular;
- 2) miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal;
- 3) los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal,
- 4) Los servidores del Instituto Federal Electoral;
- 5) Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, estos últimos serán

responsables, en el ámbito federal, de aquellas violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Como podemos apreciar, la anterior enunciación es más bien casuística y no permite advertir un concepto genérico de lo que por servidor público debe entenderse.

En este sentido, resulta relevante señalar que el carácter de servidor público es una situación de tipo jurídico, en la que se coloca una persona por el hecho de desempeñar un cargo, empleo o comisión dentro del servicio público.

En el caso concreto, tenemos que los trabajadores al servicio del Estado, se encuentran sujetos a una doble regulación, en su relación de trabajo con el Estado-patrón.

Por una parte, las normas relativas a su relación eminentemente laboral, las cuales encuentran su sustento, por regla general, en el artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, los trabajadores al servicio del Estado, se encuentran sujetos además, a una regulación de carácter eminentemente administrativa, en la cual se establecen obligaciones adicionales a cargo de los servidores públicos, misma que tiene, en teoría, como finalidad asegurar el adecuado ejercicio de la función pública y la oportuna prestación de los servicios públicos.

Esta situación, en la que se encuentra el servidor público frente a la administración y la cual es diversa de cualquier otra situación de carácter laboral, ha generado que el estudio de la concerniente a los servidores públicos se realice a través de las normas de responsabilidades administrativas y la facultad sancionadora del Estado, este tema será abordado con mayor profundidad en posteriores capítulos.

V. Concepto de Responsabilidad de los Servidores Públicos

Como señalamos en el punto que antecede, la parte fundamental para el estudio del concepto de servidor público, lo es la posibilidad que tiene el estado para imputar y sancionar las conductas cometidas por los servidores públicos y las cuales, se apartan de las disposiciones normativas que regulan el adecuado ejercicio de la función pública, a éste se la ha denominado como la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Al respecto, es necesario establecer los que por responsabilidad debemos entender, etimológicamente la voz “responsabilidad” proviene del verbo “*respondere*” que significa, prometer, merecer, pagar. Así “*responsabilis*” significa: el que responde. En un sentido más restringido “*responsum*” (responsable) significa el obligado a responder de algo o de alguien. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que responsabilidad significa: deuda, obligación de reparar y satisfacer por sí o por otra persona a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal o como cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.²⁴

Por su parte el maestro Miguel Villoro define a la responsabilidad como: “*el conjunto de notas por las cuales un sujeto ha de dar razón a otros de un acto o de un hecho. La responsabilidad – agrega – añade algo a la imputabilidad, ya que ésta es la simple atribución de un hecho o de un acto a un sujeto determinado; mientras que la responsabilidad implica el deber de dar cuenta del hecho o del acto a otros*”.²⁵

²⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. Cit.*, p. 168

²⁵ VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, editorial Porrúa, México, 1999, p. 52

En el lenguaje cotidiano, es frecuente el uso de la palabra responsabilidad, sin embargo, es en el léxico jurídico donde adquiere verdadera relevancia, en este caso estaremos en presencia de la responsabilidad jurídica. La responsabilidad jurídica para Kelsen, se encuentra íntimamente ligada con el concepto de deber jurídico y señala que una persona será legalmente responsable de determinada conducta, cuando esté sujeta a una sanción en el caso de un comportamiento contrario, lo cual normalmente se da, cuando la sanción se dirige contra el infractor inmediato, luego entonces, el individuo es responsable de su propia conducta, coincidiendo en este caso la persona responsable y el sujeto al deber jurídico.²⁶

Como podemos observar del párrafo anterior, el elemento *culpa*, resultaba imprescindible para la existencia de la responsabilidad jurídica. En cambio, hoy en día y después de un proceso evolutivo en la doctrina y en la legislación, los individuos son considerados jurídicamente responsables no sólo cuando el resultado positivamente dañoso ha sido maliciosamente provocado por su conducta, sino también cuando ha sido querido sin malicia.

De lo anterior, podemos concluir que un individuo será responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado, es decir, la responsabilidad presupone la existencia de una obligación, pero no se confunde con ella.

En el caso de nuestro estudio, los servidores públicos, serán responsables cuando se acredite, previo el procedimiento respectivo que han transgredido el orden jurídico al que están sujetos.

A continuación analizaremos brevemente las clases de responsabilidad que pueden ser imputadas a los servidores públicos.

²⁶ KELSEN, Hans. *Op. Cit.* pp. 75 - 77.

A. Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil, encuentra su sustento, en forma genérica, en el artículo 16 del Código Civil Federal, el cual señala: *“Es obligación de los habitantes del Distrito Federal ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas”*. Asimismo, en forma específica el artículo 1910 del Código Civil Federal establece: *“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”*. Como se aprecia, se establecen como presupuestos de existencia de la responsabilidad civil, la existencia de un hecho ilícito, la existencia de un daño y un nexo de causalidad entre el hecho y el daño, podemos apreciar que la ilicitud de la conducta es el dato característico de la responsabilidad civil.

En términos generales esta clase de responsabilidad se traduce en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra por los daños y perjuicios que se le han causado; dicha indemnización puede referirse a la restitución o restablecimiento de la situación anterior y cuando ello no sea posible, consistirá en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado. Al respecto, el artículo 2116 del Código Civil Federal señala que al fijar el valor y el deterioro de una cosa, no se atenderá al precio estimativo o de afectación, a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con el objeto de lastimar la afectación del dueño; el aumento que por estas causas se haga, se fijará de acuerdo con el artículo 1916 del Código Civil Federal; y con relación a la estimación del daño moral el mismo artículo dispone que el Juez, tomando en cuenta las circunstancias del caso, las posibilidades económicas del ofensor y del ofendido, determinará el importe de la compensación a la que tendrá derecho la víctima. Más adelante ahondaremos al respecto.

Con relación a las personas responsables civilmente, el artículo 1911 del Código Civil Federal señala que serán en primer lugar: quien ha causado ilícitamente el daño aunque se trate de un incapaz, salvo que la responsabilidad recaiga en las personas encargadas de él. En este sentido las personas que ejerzan la patria potestad y los tutores, tienen la obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los menores que estén bajo su poder y que habiten con ellos. La misma responsabilidad tienen los directores de colegios, internados, talleres etcétera. Asimismo, encontramos la denominada culpa *in vigilando*, en la cual incurren los maestros y artesanos, los patronos y dueños de establecimientos mercantiles por los daños y perjuicios causados por sus operarios, obreros o dependientes en el ejercicio de sus funciones, los dueños de animales, los propietarios de edificios son responsables de los daños que resulten de la ruina de todo o parte de él, si esta sobreviene por falta de reparaciones necesarias, o por vicios de construcción, en fin, son diversos los supuestos de responsabilidad civil que establece el Código de la materia.

Con relación a la responsabilidad civil de las personas morales, debemos señalar que estas responden directamente por los daños que causen sus representantes en ejercicio de sus funciones, como lo establece el artículo 1918 del Código Civil Federal. El Estado por su parte, hasta antes de la reforma constitucional del artículo 113, la cual entró en vigor el pasado 1º de enero de 2004; el Estado solo tenía una obligación solidaria y subsidiaria frente a los daños causados por sus funcionarios o empleados en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, y que la acción sólo era procedente en contra del Estado, cuando el funcionario o empleado directamente responsable, no tenga bienes o éstos sean insuficientes para responder del daño causado conforme a los términos del artículo 1927. Actualmente con la aprobación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, el referido artículo 1927 ha sido derogado, y actualmente se establece que la responsabilidad del Estado, sobre los actos

irregulares cometidos por los servidores públicos, será objetiva y directa, al respecto señala la Lic. Angélica Manríquez, *“la reforma constitucional al artículo 113, constituye un avance en la tradicional teoría general de las obligaciones en lo que se refiere a la responsabilidad civil, pues traslada al dominio del Derecho Administrativo a la responsabilidad estatal, convirtiéndola en una responsabilidad directa y objetiva, lo cual aunado a normas claras en el procedimiento de reclamación, convertirá a la responsabilidad del Estado en una realidad nacional”*²⁷

De lo anterior podemos concluir que los elementos genéricos constitutivos de toda responsabilidad civil son: el daño pecuniario, que es la suma de los daños y perjuicios, es decir, es el menoscabo sufrido en el patrimonio de la víctima, más la privación de la ganancia lícita que se hubiera obtenido si no hubiese sucedido el hecho causante del daño. Los hechos, ya sean propios o ajenos es otro elemento importante. En algunos casos, también lo es el funcionamiento de cosas cuya custodia está encomendada al obligado a la reparación, como las cosas que por su funcionamiento pueden causar daños, por ejemplo; el uso de sustancias tóxicas o inflamables. Asimismo la relación de causalidad entre el hecho y el daño la cual deberá ser inmediata y directa. Finalmente, como último elemento constitutivo está la naturaleza civil de la obligación de reparar el daño, ya que hay que recordar que también existe la reparación del daño en materia penal, la cual a diferencia de la civil, se trata de una pena pública a cargo del delincuente.

B. Responsabilidad penal

Conforme al artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *“La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”* por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al

²⁷ MANRÍQUEZ PÉREZ, Angélica, *Perspectiva de la responsabilidad patrimonial del estado en México, un análisis del artículo 113 y su iniciativa de ley reglamentaria*, Tesis (Licenciatura en Derecho), México, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 2004, p. 12

224, se establecen 14 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público a saber: Ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, enriquecimiento ilícito y los delitos contra la administración de justicia. Aunado a los tipos penales anteriormente citados, encontramos en forma específica como tipos penales, el ejercicio indebido del servicio público y el peculado, ambos en materia electoral.

C. Responsabilidad Política

Otro tipo de responsabilidad a que están sujetos algunos servidores públicos en la responsabilidad política.

Al respecto los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen quiénes pueden ser sujetos de juicio político y las causas por la que pueden ser sometidos al mismo y en su caso, las sanciones aplicables.

Ahora bien, señala Ortiz Soltero, que por responsabilidad política debe entenderse lo siguiente:

“...aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y las leyes que de ella emanan o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.”²⁸

²⁸ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 2ª edición, México, 2001, pp. 89-90

De la lectura de la anterior transcripción, así como de los artículos que regulan la institución del juicio político, podemos señalar, que ésta tiene como objeto la de sancionar a los servidores públicos sujetos al mismo, por los delitos o faltas graves cometidos durante el ejercicio del cargo.

No obstante que no es el objeto del presente estudio, realizaremos una breve síntesis de los procedimientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la cual se concretan los postulados establecido en la Constitución.

Cualquier ciudadano podrá presentar denuncia en contra de algún servidor público, dicha denuncia deberá presentarse ante la Cámara de Diputados, la cual fungirá como autoridad instructora.

Una vez recibida la denuncia, la Secretaria General de la Cámara de Diputados la turnará a las comisiones correspondientes, para determinar sobre su procedencia, la subcomisión de examen previo determinará si la denuncia cumple con los requisitos señalados en la ley y si el servidor público denunciado, se encuentra dentro de aquellos que pueden ser sujetos del juicio político.

Una vez determinada la procedencia de la denuncia, el expediente es remitido a la Comisión Instructora, la cual será la encargada de llevar a acabo todas las diligencias necesarias para la correcta integración del expediente, una vez realizado esto, la Comisión pondrá a consideración del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el dictamen correspondiente, quien deberá convocar a sesión de la Cámara a efecto de que determine si ha lugar o no a formular la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, designará 3 diputados para que formulen la acusación respectiva ante el Senado.

Una vez recibida la acusación, la Cámara de Senadores, turnará el expediente a la Sección de Enjuiciamiento, dicha comisión requerirá a la Comisión de Diputados, al acusado y su defensor, para que formulen por escrito sus alegatos dentro de los siguiente 5 días hábiles.

Transcurrido el plazo, la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones, las mismas se harán llegar al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, una vez recibida por éste, se convocará al Pleno de la Cámara para que se erija en jurado de sentencia.

Respecto de este juicio, es pertinente señalar que los únicos servidores públicos del Instituto Federal Electoral, que pueden ser sujetos de juicio político son los Consejeros Electorales del Consejo General.

D. Responsabilidad Administrativa

Finalmente, este último tipo de responsabilidad resulta de suyo relevante para el presente estudio; no obstante, en este apartado solo abordaremos cuestiones de carácter general, pues en el desarrollo del este trabajo se abordarán, entre otros temas, lo relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral.

Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, se encuentran sujetos a dos regímenes de responsabilidad administrativa. Una que podríamos denominar genérica, la cual deriva del contenido del artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la cual es aplicable a todos los servidores públicos, y otra específica que es aquella que encuentra su fundamento primigenio en el artículo 41, fracción III de la carta fundamental.

Por lo que hace a la responsabilidad genérica de los servidores públicos, contenida en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el texto original de la carta magna hacía referencia a los procedimientos que había de seguirse para proceder penalmente contra diversos funcionarios.

Con la reforma al citado título constitucional, en el año de 1982 se diseñó el sistema de responsabilidades que conocemos actualmente, en los cuales se señalaron con mayor precisión los procedimientos de juicio político, declaración de procedencia y de responsabilidad administrativa.

El objetivo de la citada reforma, consistía básicamente en que los funcionarios fueran responsables no solo por la comisión de ilícitos, sino también por aquellas faltas que afectaran o contravinieran diversos principios de la función administrativa.²⁹

²⁹ Exposición de Motivos de la reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1982 “*Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz.*”

Es una realidad la voluntad política inconvencible del pueblo de México y del gobierno que se ha dado por erradicar lo que corrompe los fundamentos de su convivencia social. La administración eficaz de esa voluntad se construirá rápidamente, aunque limitada por el tiempo necesario para llenar los vacíos existentes. Pero si las leyes e instituciones que se da el pueblo no reflejan esa voluntad política, y no abren el camino para esa eficacia administrativa, la voluntad será derrotada y el camino estará cerrado.

Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México, ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelar la realización de nuestros valores nacionales.

Esta iniciativa de reformas y adiciones a nuestra Constitución Política, conjuntamente con las leyes secundarias consecuentes que estamos sometiéndole al H. Congreso de la Unión, es el primer paso para que la renovación moral se haga gobierno y la sociedad pueda apoyarse en él a fin de que la corrupción no derrote sus derechos.

La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos. Las bases constitucionales vigentes son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad. Si queremos esas garantías tenemos que renovar esas bases.

Hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad; para que sus obligaciones no se disuelvan; y para que el comportamiento honrado prevalezca. Se necesitan bases nuevas

La anterior reforma constitucional, hacía necesaria la promulgación de la una legislación secundaria, que hiciera posible la aplicación de los principios establecidos por la norma suprema, para ello, el Congreso de la Unión discutió y aprobó la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1982, en este cuerpo normativo, se establecieron los procesos y procedimientos para a tramitación del juicio político, el juicio de procedencia y la responsabilidad administrativa.

Posteriormente, el 13 de marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la cual se derogaron los Títulos Primero (en lo referente a la responsabilidad administrativa) Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez analizado brevemente el origen legislativo de la responsabilidad administrativa, es necesario señalar lo que por aquella debe entenderse.

por las que la sociedad recurra al Derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener del gobierno lo que en justicia le corresponde, para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del pueblo.

Sometemos, en consecuencia, esta iniciativa para reformar y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público.

No es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral: o se gobierna o se hacen negocios. Los empleos, cargos comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que habrá que servir los intereses del pueblo.

La guía es el Derecho, síntesis de la moralidad social, y lo primero es que sus fundamentos constitucionales se actualicen para satisfacer lo que los mexicano esperamos del servicio público.

Para Sergio Monserrit, la responsabilidad administrativa *“...es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo...”*³⁰

Para Guillermo Haro Belches, *“La responsabilidad administrativa se genera como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizadas por lo servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el servicio público...”*³¹

Para nosotros, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos consiste en la obligación jurídica que tiene el servidor público de responder frente a la administración de aquellas conductas antijurídicas que se establezcan en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

VI. Concepto de Burocracia

El vocablo burocracia encierra un concepto multívoco, de igual forma se utiliza para definir el componente humano de una determinada organización gubernamental, como a la misma organización. De la misma forma se la ha utilizado de forma despectiva, para definir aquellas personas y organizaciones, no siempre gubernamentales que se caracterizan por su ineficiencia.

Como punto de partida, el Diccionario de la Lengua Española, refiere respecto a la palabra burocracia: *“(Del fr. Bureaucratie, y este a su vez de bureau, oficina, escritorio, y cratie, -cracia). f. Organización regulada por normas que establecen*

³⁰ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *ibidem*, p. 124

³¹ HARO BELCHES, Guillermo, *El régimen disciplinario en la función pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1993, p. 42

*un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. 2. Conjunto de servidores públicos...*³²

Se dice que el término burocracia fue utilizado por primera vez en su forma francesa *bureaucratie*, por un ministro francés de comercio en el siglo XVIII para referirse al ejercicio del gobierno.

Según la definición de Max Weber³³ la burocracia tiende a caracterizarse por: 1) derechos y obligaciones definidos asentados en reglamentos escritos; 2) relaciones de autoridad entre los puestos, ordenadas sistemáticamente; 3) nombramientos y ascensos regulados en acuerdos contractuales; 4) capacitación técnica como condición *sine equa non* para la contratación; 5) sueldos fijos en dinero; 6) estricta separación entre el puesto y su ocupante, en el sentido de que el empleado no es dueño de los medios de administración ni puede apropiarse el puesto, y 7) el trabajo administrativo como ocupación con dedicación exclusiva.

Es necesario apuntar que el estudio de la burocracia de Weber, se encuentra inmerso en el contexto de la dominación de los aparatos estatales sobre los individuos. El autor señala que una de las formas a través de la cual se ejerce la dominación es la dominación legal.

La organización administrativa que corresponde a ese tipo legal de dominación se llama burocracia. El desarrollo de este tipo de organización se traduce según Weber, en una extrema limitación de su espontaneidad y libertad personal y en una creciente incapacidad para comprender las propias actividades individuales, en relación con los fines de la organización, la nueva administración burocrática, favorece la aparición de un tipo de personalidad mutilada, que va desplazando progresivamente el ideal del hombre culto de las pasadas civilizaciones.

³² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. Cit.*, p. 368.

³³ WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Ediciones Coyoacán, México, 2001, p. 26

También resulta interesante analizar la posición que frente a la burocracia toma Carlos Marx, para este sociólogo alemán, la burocracia constituye un grupo social muy específico y particular, la burocracia como el mismo Estado, es un instrumento por medio del cual la clase dominante ejerce su poder sobre otras clases sociales. Según Marx la burocracia no se preocupa por el carácter opresivo y parasitario de su tarea. Por el contrario, piensa que es indispensable al interés general. Y ésta auto-ilusión se consolida al interior de la burocracia por medio de la jerarquía y disciplina estrictas y la veneración del burócrata a la autoridad.

No obstante las anteriores apreciaciones, Marx no pudo considerar que en los actuales sistemas políticos, el burócrata representa siempre un doble papel de administrado y administrador y así, en algún momento y mediante otros factores, el sistema encuentra un equilibrio entre las aspiraciones del individuo y las necesidades de la colectividad.

Como todo fenómeno social, la burocracia ha evolucionado, el sistema administrativo estatal globalizado, dista mucho de aquel sobre los cuales los autores apuntados, realizaron su análisis. La sociedad contemporánea requiere cada día más y mejores servicios por parte de la administración estatal y para ello requiere de un elemento humano (burócrata) calificado y preparado.

Las características apuntadas por Max Weber, no se adecuan de forma exacta a los diversos sistemas de gobierno en donde se ha generado el aparato burocrático.

Un caso concreto lo encontramos en nuestro país, donde el factor real de poder que constituye la burocracia, ha concentrado tal poder, que en muchos de los casos, los puestos se identifican con el individuo (en algunas dependencias los

cargos son heredables: SEP, UNAM, ISSSTE, PEMEX) o bien los criterios de selección distan mucho de basarse en el mérito o la capacitación.

Estas situaciones, aunadas al crecimiento del aparato burocrático y a la falta de calidad en la prestación de los servicios, orilló a los gobiernos nacionales a instrumentar un sistema de modernización de la administración pública y de profesionalización de su elemento humano, que se ha conocido como servicio civil de carrera.

VII. Servicio Civil de Carrera

Parte fundamental de este trabajo lo constituye el Servicio Civil de Carrera. En efecto, el Servicio Profesional Electoral, como lo veremos más adelante, es una especie del Servicio Civil, el cual se enfoca específicamente al reclutamiento y profesionalización de los funcionarios electorales.

El Servicio Civil de Carrera se enmarca dentro de un proceso de modernización administrativa, mismo que, exige necesariamente del gobierno la adecuación de las estructuras y políticas administrativas, para hacer más eficaz y eficiente la prestación de los diversos servicios públicos que demanda la sociedad.

Al respecto señalan Moctezuma Barragán y Andres Roemer:

“...la complejidad de los problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas y la percepción cada vez más generalizada por parte de la sociedad de que el gobierno ha dejado de ser parte de la solución para el desarrollo para convertirse en parte del problema y obstáculo del desarrollo ha generado una grave crisis de confianza”³⁴

³⁴ MOCTEZUMA, Barragán y ROEMER Andrés, *Por un gobierno con resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 22

En efecto, en la actualidad la burocratización de los diversos servicios públicos, la falta de exigencia para la producción de resultados eficaces, ha generado en el conciente colectivo, la impresión, acertada en muchos casos, de que la administración pública es un ente improductivo, lento y costoso.

En México, la designación de los funcionarios públicos durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional, constituía una mas de las prerrogativas del Presidente de la República, la infinidad de cargos dentro de la administración pública tanto centralizada como paraestatal, servía para dar cabida a los “equipos” del candidato ganador. A través de los diversos cargos y carteras, el sistema recompensaba la lealtad de los funcionarios, otorgando diversos nombramientos, dependiendo del nivel de compromiso con el gobernante en turno.

Este sistema, como podemos ver, solo pudo existir en un sistema centralizado de poder, sin embargo, con el advenimiento de la alternancia política y la llegada de un nuevo partido al poder, así como la integración de un Congreso de la Unión de oposición al gobierno en turno, han venido planteando la instauración de un Servicio Civil de Carrera de la administración pública.

Pero, ¿qué debemos entender por Servicio Civil de Carrera?, al respecto los autores citados con anterioridad consideran que “... *el servicio civil de carrera pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción*”³⁵

³⁵ Idem, p. 50

Ahora bien, Juan Manuel Guerrero Amparán, entiende por servicio civil al “...conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa.”³⁶

Como podemos apreciar, de las anteriores aproximaciones, el Servicio Civil de Carrera tiene por objeto proveer a la administración pública, de profesionales en diversas ramas del conocimiento, para que se desempeñen dentro de la administración, el reclutamiento de las personas que han de fungir como servidores públicos se debe realizar a base de rigurosos procesos de selección o reclutamiento, fundados en la mejor preparación e idoneidad para desempeñar el cargo, estos elementos deben ser evaluados a través de procedimientos objetivos, que permitan medir la capacidad de los aspirantes, dejando fuera elementos de carácter subjetivo, como podrían ser la relación con el titular de la dependencia o la recomendación de otros funcionarios de alto nivel.

Pero, el Servicio Civil de Carrera no solo es una forma de ingreso al servicio público, sino también y quizá lo más importante, una forma de hacer “carrera” dentro de la administración pública. Mediante el Servicio Civil se establecen los procedimientos para el ascenso y promoción de los servidores públicos, fundamentalmente basada en el mérito y en menor medida en la antigüedad.

Igualmente, el Servicio Civil posibilita la evaluación del desempeño del servidor público y permite en su caso tomar las medidas necesarias para asegurar la calidad en el servicio.

Finalmente, a través del Servicio Civil debe establecerse un procedimiento específico para sancionar y retirar del servicio a aquellos servidores públicos que no cumplan con los estándares de la dependencia. Este último aspecto, aunque

³⁶ GUERRERO AMPARÁN, Juan Manuel, *Consideraciones para la instauración del Servicio Civil en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Documento de Trabajo, Numero 90, México 2000, p. 2

podiera parecer menos importante, es de suyo relevante para el adecuado funcionamiento del servicio. Una práctica común dentro de la administración pública, consiste en la destitución arbitraria de los servidores públicos, principalmente de aquellos que son considerados de “confianza”, sobre todo cuando se dan los cambios en los titulares de las dependencias, esta situación de inestabilidad laboral, acarrea que los funcionarios “se deban al titular en turno” y no a la institución.

Por el contrario la instauración de un procedimiento específico que respete las garantías de legalidad y debido proceso en favor del servidor público, dará seguridad al mismo, y sabrá que sólo podrá ser sancionado cuando incumpla con sus obligaciones.³⁷

³⁷ Ibidem, Moctezuma Barragán, p. 54, Ventajas de la Instauración del Servicio Civil de Carrera: “1. *Eliminación de la cultura de la lealtad individual: Esta cultura, que aún explica la conformación de muchos equipos de gobierno, no podrá ser sustituida en el corto plazo por un cultura de responsabilidades y de imparcialidad, dado que requiere de un amplio y constante proceso de modificaciones de los valores de los funcionarios públicos, así como del sistema de incentivos y castigos. Ante estas circunstancias un servicio civil bien establecido contribuiría al cambio en gran medida.*

2. *Generación de seguridad laboral con base en el mérito. Otra situación que se aprecia en el servicio público en general, evaluado por la ciudadanía, es que funcionarios de jerarquía media y alta de magnífico desempeño no cuentan, en muchas ocasiones con seguridad en el empleo. Esta incertidumbre explica en parte la corrupción en la administración pública. Debe haber mecanismos de separación de funciones para los servidores responsables (que no responden de manera eficiente a sus obligaciones) y seguridad en el empleo para los evaluados como excelentes por su desempeño. Asimismo la falta o inadecuada legislación en la materia deriva en la arbitrariedad en la selección de personal con criterios distintos al mérito. Estos problemas se reducirían si se cuenta con un servicio profesional de carrera eficiente.*

3. *Preservación de la memoria institucional. La inestabilidad en el empleo de los buenos funcionarios, además de crear incentivos para el desarrollo de conductas corruptas por parte de los mismos, también propicia que le elimine su experiencia acumulada. Esta pérdida no sólo tiene costos de tiempo e información, sino que también obstaculiza el flujo constante de los servicios de los servicios administrativos. En este contexto, un servicio civil de carrera eficiente no se limita a una simple regulación de las relaciones formales entre el gobierno y sus agentes, sino que establece las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras y técnicas futuras que integrarían la administración de los recursos humanos dentro del marco de la modernización de los recursos humanos dentro del marco de la modernización de la administración pública.*

4. *Capacitación. Capacitar a los funcionarios públicos de manera permanente y continua para el mejor desempeño de sus funciones, además de generar el incremento de su productividad les proporciona incentivos cuasieconómicos que les permite saber que la tarea que realizan es apreciada respetada y valorada.*

5. *Resultados. Debido a que los sistemas de administración de personal, como los que se describen en esta obra, generan incentivos para que los funcionarios realicen sus labores eficientemente, se genera una menor demanda de recursos por parte de cada agencia; lo que permite traducir los resultados alcanzados en ganancias de productividad.*

6. *Factibilidad de implementación. Profesionalizar la administración pública en países donde existe desconfianza generalizada en el gobierno, parece una tarea sumamente difícil. Sin embargo, es precisamente allí donde es posible obtener resultados sustanciales en un periodo relativamente corto.*

Para concluir con esta breve aproximación al Servicio Civil de Carrera es necesario señalar que el 1 de abril del 2003, se publicó en el diario Oficial de la Federación, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual aún y con sus muchas deficiencias, representa un importante avance para la profesionalización de los servidores públicos de nuestro país.

“El poder corrompe, pero el poder absoluto corrompe absolutamente “

Lord Acton

CAPÍTULO DOS EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En el derecho mexicano, el Servicio Profesional Electoral, no es un fenómeno aislado, sino que se presenta en una institución determinada (Instituto Federal Electoral) y en su operación intervienen diversos órganos, en este sentido a efecto de ubicar de forma adecuada al Servicio Profesional Electoral, es necesario previamente analizar al ente al cual sirve, así como a los diversos componentes de su estructura administrativa, muchos de las cuales tienen diversas atribuciones relacionadas con el Servicio.

I. Antecedentes

A. La Comisión Federal Electoral

Para ubicarnos adecuadamente en un contexto histórico determinado, hemos decidido hacer un análisis de las diversas leyes electorales que han regido en México a partir de la Revolución de 1910.

Para la integración del Congreso Constituyente de Querétaro, en 1917, el Primer Jefe del Ejército Liberal Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo Federal, expidió la Ley Electoral de 1916.

Esta ley establecía la organización de las elecciones federales como un proceso descentralizado, es decir, no existía un órgano central dependiente de los poderes federales, que tuviera a su cargo la organización de los procesos electorales. Daba atribuciones de los gobernadores de los estados, así como de los presidentes municipales para la organización de las elecciones.

Así, se señala en el artículo 1 de la citada ley, que tan luego como sea publicada dicha ley, los gobernadores de los estados y del Distrito Federal, dispondrán que la autoridad municipal, divida la municipalidad en secciones electorales.

De igual forma, el artículo 2 de la ley en estudio, disponía que las autoridades municipales, designarían a los empadronadores que integrarían el censo electoral.

Finalmente, la misma autoridad municipal designaría a un instalador propietario y un suplente por sección que serían los encargados de la instalación de la casilla correspondiente.

Ley Electoral de 1917

El 6 de febrero de 1917, el Primer Jefe del Ejército Liberal Constitucionalista, expidió una nueva Ley Electoral, por la que se convoca a elecciones extraordinarias para la elección de Presidente de la República, Diputados y Senadores, con la finalidad de integrar los poderes ejecutivo y legislativo el 1 de mayo de 1917.

Esta ley continuó con la fórmula adoptada en la Ley Electoral de 1916, estableciéndose diversas atribuciones a favor de las autoridades municipales para la organización de las elecciones, como la designación de empadronadores e instaladores de casillas, la publicación del padrón de electores, entre otras.

Ley para la elección de los Poderes Federales de 1918

La ley en estudio, fue promulgada por Venustiano Carranza, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1 de julio de 1918.

Dicho cuerpo normativo establecía tres clases de Consejos: el de Listas Electorales, de Distritos Electorales y Municipales.

Ley Electoral Federal de 1946

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1946. Con esta ley se da un giro muy importante al sistema electoral mexicano, toda vez que se transita de un sistema electoral descentralizado a uno altamente centralizado.

A partir de este momento, las elecciones no serían organizadas por autoridades locales, sino que se instituyen organismos dependientes del Poder Ejecutivo Federal, los que serán los encargados de la organización de los procesos electorales federales.

Esta ley crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, el Consejo del Padrón Electoral, Comisiones Locales Electorales y Comités Electorales Distritales.

Esta Comisión se integraba por el Secretario de Gobernación, algún miembro del gabinete designado por el Ejecutivo Federal, dos representantes del Poder Legislativo y dos representantes comisionados por los partidos políticos.¹

Ley Electoral Federal de 1951

Esta Ley fue aprobada por el Congreso de la Unión el 3 de diciembre de 1951 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de ese mes y año.

En este cuerpo normativo se establecen como órganos electorales los siguientes: Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales y el Registro Nacional de Electores.

Ley Federal Electoral de 1973

Fue aprobada por el H. Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1972 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1973.

Esta ley estableció los mismos organismos electorales que la ley de 1951, incorporando como organismo electoral a las mesas directivas de casilla.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977

Fue aprobada por el Congreso General el 27 de diciembre de 1977 y publicada el día 28 siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

¹ DE ANDREA, Sánchez y otros, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987, p. 93

En ella establecen como organismos electorales a la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales, Mesas Directivas de Casilla y el Registro Nacional de Electores; este último, órgano técnico dependiente de la Comisión.

Código Federal Electoral

El 12 de febrero de 1987 se publica en el Diario Oficial de la Federación el **Código Federal Electoral**, por el que se deroga la anterior Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Este Código instituye como autoridades electorales los siguientes: La Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales electorales y las Mesas Directivas de Casilla.

Esta ley dispone, en su artículo 162 que la organización de las elecciones es una función de orden público que corresponde al Gobierno Federal, por lo que en ella intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

De igual forma, se estatuye que la Comisión es un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. (artículo 164).

Esta ley nuevamente es omisa en señalar el régimen al cual se encuentran afectos los trabajadores del órgano electoral.

B. El Instituto en la reforma política de 1990

Producto de las controvertidas elecciones presidenciales de 1988, se hizo necesaria una reforma político-electoral integral, que pudiera legitimar al régimen del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

Para ello, se llevaron a cabo intensas negociaciones entre los diferentes actores políticos, que permitieran hacer modificaciones constitucionales y legales que introdujeran nuevas reglas para el juego electoral.

Así, el 6 de abril de 1990, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que modificaron, entre otros, el artículo 41.

Estas modificaciones trajeron cambios fundamentales para la organización de las elecciones federales, pues se eleva a rango constitucional la función estatal de organizar las elecciones, y se reconoce que dicha organización se ejerce a través de los poderes Legislativo y Ejecutivo, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos.

Se establece un organismo descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

En materia del Servicio Profesional Electoral, se establecen los principios para la organización del Servicio Profesional Electoral, al establecer que los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado para prestar el Servicio Profesional Electoral.

Producto de esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión aprobó la ley reglamentaria que haría posible la aplicación de las nuevas disposiciones constitucionales.

El 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la aprobación de esta

ley, se derogó el anterior Código Federal Electoral y desaparece la Comisión Federal Electoral, así como sus órganos técnicos.

En el nuevo código dispone que la aplicación de dichas normas corresponde, entre otros, al Instituto Federal Electoral, quien es depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones. Se establecen como principios rectores de la función electoral, la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad.

El Instituto Federal Electoral, se estructura en órganos centrales, delegacionales y subdelegacionales.

Los órganos centrales del Instituto son: El Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.

El Consejo General se integra por un Consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales. Los consejeros del Poder Legislativo eran dos por cada cámara. El representante del Poder Ejecutivo era el Secretario de Gobernación, quien a su vez presidía el Consejo.

La Junta General Ejecutiva, estaba integrada por el Director General, quien la presidía, por el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Administración y del Servicio Profesional Electoral y de Organización Electoral.

El Director General, era una figura de suyo relevante para la conducción del Instituto, pues detentaba una serie de atribuciones, que incluso ahora, se encuentran distribuidas en varios órganos del Instituto Federal Electoral.

El Director General presidía la Junta General Ejecutiva, designaba a sus integrantes, representaba legalmente al Instituto, además de una serie de funciones de carácter administrativo muy importantes.

Por lo que hace al Servicio Profesional Electoral, se establece en el Libro Cuarto Título Segundo, la implementación del Servicio, señalando que la organización del Servicio estaría regulada por las disposiciones del propio código así como en las del Estatuto que expidiera el Presidente de la República a propuesta del Consejo General.

C. El Instituto en la reforma política de 1994

De cara a las elecciones federales de 1994, la presión de diversos grupos políticos, así como la desconfianza en el gobierno para organizar las elecciones debido a su preponderante influencia en el órgano electoral, hicieron necesaria una nueva reforma electoral.

El 19 de abril de 1994, se publicó una nueva reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que además de otros temas, estableció una nueva integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, desaparece la figura de los consejeros magistrados para dar paso a la de los consejeros ciudadanos. De igual forma se incluyen modificaciones en la designación de estos funcionarios, pues ya no sería a propuesta del Presidente de la República, sino que serían designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

Producto de esta reforma constitucional, se introdujeron modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1994.

Con dichas reformas se establecen nuevos procedimientos para la designación de los consejeros ciudadanos, quienes durarían en el cargo 8 años. Asimismo, los representantes de los partidos políticos concurrirían a las sesiones del Consejo General con voz pero sin voto.

II. Naturaleza Jurídica del Instituto Federal Electoral

Los días 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996, se publicaron sendos decretos en el Diario Oficial de la Federación por los que se modifica la naturaleza y estructura del Instituto Federal Electoral, esta reforma, que fue aprobada por unanimidad de todos los partidos políticos, introdujo importantes modificaciones para la organización de los procesos electorales.

“Más allá de las discusiones ideológicas fabricadas en torno al tema, y a la luz de los resultados prácticos, es posible afirmar que la introducción de figuras no partidistas representa una solución concentrada a estos temas recurrentes de la disputa electoral, no sólo porque se presume que el sello de partido está excluido o no influye (y con ello se pone en marcha un principio de neutralidad) sino, lo que es más importante, la figura de los consejeros electorales (y antes ciudadanos) permite de muchas maneras el rompimiento eficiente de las polarizaciones y establece puentes de negociación sistemáticos y siempre abiertos para la solución de diferendos”²

A continuación analizaremos las consecuencias que trajo dicha reforma sobre la autoridad administrativa electoral.

² BECERRA, Ricardo, y otros, *La reforma electoral de 1996*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 32

A. Fundamento Constitucional

De acuerdo con lo señalado en el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función estatal de organizar las elecciones federales se realiza a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina Instituto Federal Electoral.

La característica fundamental de esta Institución radica precisamente en su autonomía, y en el establecimiento de una serie de principios de actuación a nivel constitucional, como lo son: legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y certeza.

Con esta reforma, se eleva a nivel constitucional la estructura del Instituto Federal Electoral, señalándose que su estructura contaría con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. De igual forma se estableció que el Consejo General sería el órgano máximo de dirección, integrado por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales. Se elimina el derecho de voto de los representantes del Poder Legislativo, se crea también la figura del Secretario Ejecutivo.

La regulación de la estructura fundamental del Instituto obedece a la necesidad de dar permanencia y continuidad a la Institución, y así evitar que un partido político con mayoría simple en el Congreso de la Unión, pudiera hacer modificaciones que desvirtuaran la naturaleza imparcial de la Institución, situación que para el proceso electoral del año 2006 ocurrió, restando legitimación al órgano electoral.

B. Fundamento Legal

Derivada de la nueva redacción del artículo 41, fracción III de la Constitución General de la República, se introdujeron modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los cuales le dan su contenido actual.

La regulación contenida en el código comicial federal, señala que la aplicación de las normas electorales corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados en sus respectivos ámbitos de competencia.

En relación con el organismo encargado de la organización de las elecciones federales, se establece en el Libro Tercero la organización y atribuciones del Instituto Federal Electoral.

Así se señala que el Instituto es depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Fundamentales resultan los fines que han sido asignados por el legislador al Instituto Federal Electoral, a saber:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y

- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

En el texto legal se reiteran algunas disposiciones constitucionales, como son: La personalidad jurídica al Instituto Federal Electoral, y su patrimonio, además de un aspecto de suyo relevante: la autonomía, a esta característica fundamental nos referiremos mas adelante.

Continuando con el análisis de las disposiciones orgánicas, se establece que el Instituto, tiene su domicilio en el Distrito Federal, y cuenta con una estructura desconcentrada a nivel delegacional y subdelegacional.

Por lo que hace a las disposiciones que regulan el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral, las mismas se adecuan a la nueva estructura y atribuciones del Instituto. La expedición del Código ya no es atribución del Presidente de la República, esta se delega ahora al Consejo General.

C. La autonomía del Instituto Federal Electoral

Un activo fundamental del Instituto lo constituye su autonomía, esta característica jurídica, es muy reciente dentro de nuestro sistema jurídico, actualmente solo dos entes públicos, además del Instituto, gozan de autonomía constitucional: el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La autonomía del Instituto se encuentra contenida en el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala de forma textual, en la parte conducente lo siguiente: “*La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público **autónomo** denominado Instituto Federal Electoral...*”, esta disposición fue reiterada por el legislador secundario al establecer en el artículo 70, párrafo 1 del

código comicial federal, lo siguiente: *“El Instituto Federal Electoral es un organismo público **autónomo**, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.”*

Pero, ¿por qué surgen los órganos autónomos?, ¿qué significa la autonomía del Instituto?. Los órganos autónomos surgen ante la necesidad de desvincular ciertas instituciones de los vaivenes de la política gubernamental; al respecto señala el maestro Acosta Romero: *“Aplicado a la actividad administrativa, estimo que la autonomía se centra fundamentalmente en la no injerencia ni política ni administrativa del gobierno central en el manejo de los órganos autónomos...”*³, durante toda la etapa postrevolucionaria de México, la actividad administrativa de las elecciones se desarrolló por conducto de órganos que dependían del titular del Poder Ejecutivo. Esta situación, que aun se presenta en la mayoría de los países europeos, donde la organización electoral recae sobre el ministerio del interior, en México y en la mayoría de los países Latinoamericanos, ha dado paso al surgimiento de organismos autónomos.

Sobre las razones por la que surgen estos órganos, son muy variadas, al respecto podemos citar lo siguiente:

*“...especialización técnico-administrativa, enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia, realización de tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y en el caso de los electorales...necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.”*⁴

En México, sin embargo, considero que la principal causa que dio paso a la autonomía del Instituto Federal Electoral, fue la excesiva intervención del Presidente de la República en la organización de los procesos electorales. Desde

³ ACOSTA, Romero Miguel, *Op. Cit.* p. 606

⁴ CÁRDENAS, Gracia Jaime y otros, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Serie Doctrina Jurídica, No. 40, UNAM-IIJ, México, 2000, p. 22

la promulgación de la primera ley electoral federal en 1946, hasta la concesión de la autonomía del Instituto en 1996, nadie duda que la injerencia del Poder Ejecutivo, en beneficio del partido gobernante llegó a ser en muchos casos oprobiosa.

“...la reforma política de 1996 reclamó para sí un eslabón adicional: apartar al Secretario de Gobernación del órgano electoral, de modo que su autonomía sea plena y no haya espacio para interferencias ni sospechas de su trabajo. Esto fue consecuencia lógica y y madura del proceso de reforma política que hemos vivido: esta separación se había convertido en un paso fundamental.”⁵

En este sentido los órganos autónomos constitucionales, constituyen un avance o evolución de la tradicional división de tres poderes; esto en virtud de que los órganos constitucionales autónomos no se encuentran, como diría el maestro Acosta Romero, “*topográficamente*” adscritos, a ninguno de los poderes constituidos.

En México, por disposición constitucional, el poder público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos poderes, aunque en mucho mayor medida el Poder Ejecutivo, cuentan con un sin número de órganos desconcentrados o descentralizados, que con mayor o menor grado de autonomía cumplen con obligaciones técnico-administrativas específicas. En el Poder Legislativo, llama la atención la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados y en el caso del Poder Judicial, la Defensoría de Oficio Federal y el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.

No obstante, al no encontrarse el Instituto Federal Electoral, directamente vinculado a ninguno de esos poderes, consideramos que tanto el Instituto Federal Electoral como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México, han dado paso al surgimiento de un nuevo tipo de órganos estatales.

⁵ BECERRA, Ricardo, *op. cit.*, p. 32

Los organismos autónomos constitucionales, no pueden identificarse con los órganos descentralizados o paraestatales, aunque sí constituyen una evolución de los mismos. En este sentido la autonomía, implica, en mayor o menor grado, una separación de carácter eminentemente administrativo entre la institución y el gobierno federal, concretamente con su titular.

Ahora bien, señalamos que esta situación se da de forma preponderante frente al titular del Poder Ejecutivo Federal, en virtud de que el Instituto se encuentra, a pesar de su autonomía sujeto a un serie de controles por parte de la los otros dos poderes Estatales, situación que abordaremos en el siguiente tema, cuando hablemos sobre los límites a la autonomía del Instituto.

La autonomía de los entes públicos, tiene al menos tres aspectos fundamentales: La autonomía financiera, organizacional y de gobierno.

La autonomía financiera se constituye, en términos generales, en la posibilidad de una determinada institución de elaborar su presupuesto sin la intervención de otro órgano de gobierno, determinando por si mismo el uso y destino que dará a sus recursos financieros.

En el caso concreto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82, párrafo 1, inciso v) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto aprobará el proyecto de presupuesto del organismo, mismo que será remitido al Presidente de la República, únicamente para su inclusión en el presupuesto de egresos de la federación.

En el caso del Instituto, a diferencia de los entes descentralizados de la administración pública federal, el titular del Ejecutivo Federal, no puede hacer modificaciones al presupuesto del Instituto, será solo la Cámara de Diputados del

Congreso de la Unión, la que en uso de sus facultades Constitucionales determine modificaciones o adecuaciones presupuestarias al Instituto.

La autonomía organizacional, es la facultad que tiene el Instituto, para darse asimismo, su estructura administrativa y expedir las normas que regulan su funcionamiento interno, sin la intervención de ningún ente de la administración pública.

Finalmente, por lo que hace a la autonomía de gobierno, esta se traduce en la capacidad que tiene algunos órganos de elegir a sus órganos de gobierno, es preciso señalar que el Instituto carece de este tipo de autonomía por lo que hace a su órgano máximo de dirección

D. Límites a la autonomía del Instituto

Como todo órgano del Estado, el Instituto se encuentra sujeto, en mayor o menor medida a las disposiciones Constitucionales y legales que regulan su funcionamiento y el adecuado ejercicio de las atribuciones que le han sido encomendadas por la voluntad general.

En efecto, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México: “...sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines.”⁶. En el mismo sentido se han manifestado los Tribunales Colegiados de Circuito al señalar, respecto a la autonomía, lo siguiente: “...pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico

⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006, AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE*, No. Registro: 184,349. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Mayo de 2003. Tesis: 1a. XI/2003. Página: 239.

del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad...⁷

Así las cosas, al igual que la Universidad Nacional, y otros órganos autónomos, el Instituto Federal Electoral, se encuentra ineludiblemente circunscrito a una serie de controles o limitaciones a su autonomía.

Así, podemos señalar como una limitante de su autonomía financiera, la aprobación y modificación que realiza la Cámara de Diputados del presupuesto del Instituto Federal Electoral.

De igual forma el Instituto se encuentra sujeto a la supervisión y vigilancia en el ejercicio de los recursos financieros a la Auditoría Superior de la Federación.

Finalmente, y considerando que no es el objeto de este estudio, el análisis exhaustivo de la autonomía del Instituto Federal Electoral, debemos señalar el control que se ejerce, por la vía jurisdiccional, de las actividades del Instituto.

Como sabemos, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, se ha establecido un sistema de medios de impugnación en materia electoral, del cual conoce prácticamente en su totalidad el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en la materia.

Dicho Tribunal, interviene a petición de parte, en la revisión de los actos y resoluciones, entre otras autoridades electorales, del Instituto Federal Electoral, confirmando, modificando o revocando los actos impugnados.

⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. LA AUTONOMIA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACION DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO*. No. Registro: 199,398, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Febrero de 1997, Tesis: I.4o.A.194 A, Página: 809.

III. Estructura del Instituto Federal Electoral

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, hace referencia a que el Instituto contará en su organización con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. Además de estos, el Instituto cuenta también, con órganos de vigilancia.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no hace una distinción precisa sobre las categorías de órganos que integran el instituto, esta norma solo hace referencia a órganos centrales, órganos en las delegaciones, uno en cada entidad federativa (32) y de los órganos en los distritos electorales uninominales (300), mismos que son los siguientes:

1. Órganos Centrales (artículo 72 COFIPE)
 - a) El Consejo General;
 - b) La Presidencia del Consejo General;
 - c) La Junta General Ejecutiva; y
 - d) La Secretaría Ejecutiva.

2. Órganos Delegacionales (artículo 98 COFIPE)
 - a) Junta Local Ejecutiva
 - b) Vocal Ejecutivo
 - c) Consejo Local

3. Órganos subdelegacionales (artículo 198 COFIPE)
 - a) Junta Distrital Ejecutiva
 - b) Vocal Ejecutivo
 - c) Consejo Distrital

Como ya señalamos, el Código no hace una diferenciación entre órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, sin embargo, esta distinción la encontramos en el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, concretamente en el artículo 4.

A. Órganos de Dirección

Del Latín *dirigēre*, dirección como acto de dirigir significa: “*Gobernar, regir; dar reglas para el manejo de una dependencia empresa o pretensión.*”⁸

En este sentido, los órganos de dirección del Instituto tienen como función, establecer el marco normativo, las directrices, diseñar los planes, proyectos y programas que habrán de instrumentarse por parte de los órganos ejecutivo y técnicos del Instituto, y a los que deberán sujetarse otros órganos del Instituto, así como los participantes en los procesos electorales.

El órgano superior de dirección del Instituto es el Consejo General, el cual está integrado por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, designados por la Cámara de Diputados, sus atribuciones se encuentran principalmente en el artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de entre sus facultades destacan las siguientes:

- ✓ Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.
- ✓ Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.
- ✓ Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto.
- ✓ Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales.

⁸ DICCIONARIO ILUSTRADO OCÉANO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial Océano, España, p. 394.

- ✓ Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos.
- ✓ Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas.
- ✓ Aprobar el modelo de la Credencial para Votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral.
- ✓ Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.
- ✓ Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos
- ✓ Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional
- ✓ Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto

En materia del Servicio Profesional Electoral, el Consejo tiene como atribución la de expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Otro órgano de dirección del Instituto, lo constituye la Presidencia del Consejo General, la que, a diferencia del Consejo, es un órgano unipersonal, esta es de gran trascendencia para el adecuado desarrollo de las actividades del Instituto. El presidente del Consejo, lo es a su vez de la Junta General Ejecutiva, situación que a mi parecer no es del todo óptima, pues la Junta difícilmente se puede constituir en un instrumento auténticamente deliberativo, cuando sus integrantes (los Directores Ejecutivos) se encuentran frente al Consejero Presidente, en una posición de inferioridad jerárquica, aunado al hecho de que por disposición legal,

es el Consejero Presidente quien propone a esos mismos funcionarios, situación que sin duda mina su independencia en la toma de decisiones, pues difícilmente los Directores Ejecutivos tomarán un acuerdo en contra de la voluntad del Consejero Presidente, o bien, votarán en contra de los acuerdos propuestos por este.

Este hecho puede advertirse de un somero análisis de los acuerdos adoptados por el citado órgano colegiado, en el cual se verá que de 1996 a la fecha, el noventa y nueve por ciento de dichos acuerdos han sido adoptados por unanimidad, muchos de ellos sin el mayor análisis o discusión.

No es la intención de este trabajo analizar si tales decisiones son o no correctas, sino de llamar la atención sobre un hecho que es bien conocido en el Instituto: la subordinación que se presenta en muchas ocasiones entre la Junta General Ejecutiva y la Presidencia del Consejo, algunos consejeros electorales e incluso la Secretaría Ejecutiva.

Con la reforma política de 1996, desaparece la figura del Director General del Instituto, así, diversas atribuciones se redistribuyeron en otros órganos del Instituto entre ellos la Presidencia del Consejo. Destacan dentro de estas atribuciones, el hecho de que ahora el Presidente del Consejo es también Presidente de la Junta, de igual forma el presidente del Consejo propondrá a las personas que habrán de ocupar las direcciones ejecutivas.

Existen otros dos órganos de dirección, a nivel delegacional y subdelegacional, que son los Consejos Locales y Distritales.

A diferencia del Consejo General, los Consejos Locales y Distritales, son órganos temporales que solo se integran durante el proceso electoral. Estos consejos

están formados por 7 personas; 1 Consejero Presidente, que es el Vocal Ejecutivo de la Junta Local o Distrital de que se trate y 6 Consejeros Electorales.

En el caso de los Consejos Locales, la designación de sus integrantes la hace el Consejo General y para los Consejos Distritales los Consejos Locales.

El Reglamento del Instituto clasifica a las mesas directivas de casilla como un órgano de dirección, sin embargo diferimos de esa clasificación, pues a nuestro criterio estos son órganos ejecutivos, por lo que los analizaremos en el apartado correspondiente.

B. Órganos Ejecutivos

Dentro de estos encontramos a la Junta General Ejecutiva, integrada por el Consejero Presidente, el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y Organización Electoral, de Administración y del Servicio Profesional Electoral.

En materia del Servicio Profesional Electoral, la Junta General Ejecutiva cuenta con amplias facultades para organizar y estructurar el Servicio.

La Secretaria Ejecutiva del Instituto se constituye en un órgano ejecutivo, es relevante señalar que el Secretario Ejecutivo es el encargado de otorgar los nombramientos a los miembros del Servicio.

Como órganos ejecutivos encontramos también a las Direcciones Ejecutivas que además de integrar la Junta, cada una de ellas tiene atribuciones específicas que permiten al Instituto desarrollar las actividades que por mandato legal debe cumplir.

Finalmente, existen órganos ejecutivos a nivel delegacional y subdelegacional. Estos son las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas y los Vocales Ejecutivos Locales y Distritales, los cuales son los encargados de instrumentar en su jurisdicción las diversas actividades relacionadas con la función electoral, como son lo relativo al Registro Federal de Electores, a la capacitación electoral, la integración de las mesas directivas de casilla, entre otras actividades.

Finalmente, como ya lo señalamos, a nuestro criterio las Mesas Directivas de Casilla son órganos ejecutivos y no de dirección, esto es así en virtud de las funciones que realizan. En efecto, como ya señalamos, los órganos de dirección del Instituto, se encargan de emitir o de dictar las normas, planes programas o lineamientos que sirven de base para el desarrollo de las actividades del propio Instituto.

Por lo que, si analizamos, las funciones que por disposición de la ley electoral tienen encomendadas las mesas directivas de casilla podemos apreciar como las mismas, no tiene las facultad de llevar el tipo de actividad que hemos señalado, sino que su actuación es sin lugar a dudas ejecutiva, pues a través de ellas es en donde se materializa las función esencial para la que fue creado el Instituto, que es la de recibir el sufragio de los ciudadanos el día de la jornada electoral.

C. Órganos Técnicos y de Vigilancia

Para efectos prácticos, el análisis de los diversos órganos que integran la estructura orgánica del Instituto lo hemos hecho, basándonos en la estructura que presenta el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.

El Reglamento Interior, señala como órganos técnicos a las Direcciones o Unidades Técnicas, siendo actualmente las siguientes:

- Dirección Jurídica
- Unidad de Servicios de Informática
- Coordinación de Asuntos Internacionales
- Coordinación Nacional de Comunicación Social
- Centro para el Desarrollo Democrático
- Dirección del Secretariado

Estas áreas del Instituto llevan a cabo actividades específicas y de suyo importantes, que aunque no fueron contempladas por el legislador en la ley electoral, son fundamentales para la adecuada consecución de las actividades que debe desarrollar el Instituto Federal Electoral.

Por lo que hace a los órganos de vigilancia, son aquellos que no desempeñan ninguna de las funciones que hemos venido estudiando, sino que sus actividades son de supervisión y coadyuvancia con otros órganos del Instituto, estos se encuentran integrados en su mayoría por los partidos políticos.

Como órganos de vigilancia tenemos a las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores y a la Comisión de Radiodifusión.

Por lo que hace a las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores, se cuenta a nivel central con una Comisión Nacional de Vigilancia y a nivel local y distrital con Comisiones Locales de Vigilancia (treinta y dos, una en cada entidad federativa) y Comisiones Distritales de Vigilancia (trescientas, una en cada distrito electoral federal). Estas Comisiones se encuentran integradas por representantes de los partidos políticos nacionales y presididas por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, en el caso de la Comisión Nacional y por los Vocales del Registro Federal de Electores, en los casos de las Comisiones Locales y Distritales.

“Admitir que pueda haber en el Estado, un interés colectivo que tomara consistencia fuera de los intereses individuales, es desconocer que el Estado no es un fin, sino un medio, es decir una institución que no existe mas que para el objeto humano. El pretendido interés colectivo del Estado se resuelve invariablemente en intereses individuales, y ello no solamente en el sentido de que, de hecho, los individuos son los que se benefician de las medidas tomadas por el Estado en vista del interés nacional””

Carre de Malberg

CAPÍTULO TRES EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

He aquí el tema central de nuestro ensayo, el Servicio Profesional Electoral: una estructura fundamental para el adecuado desarrollo de las actividades del Instituto Federal Electoral. Mucho se ha dicho (en estos últimos meses del año electoral) que la confianza que la sociedad mexicana tiene en el Instituto Federal Electoral se debe, en gran parte, a su servicio de carrera.

I.- Naturaleza Jurídica

A. Fundamento Constitucional y Legal

El fundamento Constitucional para la instauración del Servicio Profesional Electoral, lo encontramos en el artículo 41, base tercera de la Constitución General de la República, que a la letra señala:

“El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño...

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público.”

Como podemos apreciar, el Constituyente permanente consideró necesario establecer, a rango constitucional, la institución del Servicio Profesional Electoral, esta es una decisión acertada, pues reconoce la necesidad de dar permanencia y memoria institucional al ente encargado de organizar las elecciones federales.

En efecto, la instauración del Servicio Profesional Electoral permite contar durante cada proceso electoral con personal calificado y especializado, que permita a la sociedad tener certeza de que la voluntad expresada en las urnas será respetada.

Para los partidos políticos implica igualmente, una garantía en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, pues teóricamente, el funcionario electoral, al haber ingresado por un sistema objetivo e imparcial, basado en las competencias y en el perfil de cada servidor público, impedirá en mayor medida cualquier tipo de sujeción o influencia de factores externos en el desarrollo de las actividad institucional, lo cual sin duda se traduce en confianza y prestigio para la autoridad electoral, atributos que debe tener, dada la naturaleza de los procesos electorales, donde invariablemente deberá existir un candidato o partido ganador y otro que pierda en el escrutinio público.

Ahora bien, como se señala en el propio texto constitucional, la regulación del Servicio Profesional Electoral se deberá hacer con base en las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto, que con base en aquel expida el Consejo General.

Esta es una disposición interesante, pues en el texto del artículo 41 reformado por decreto publicado el 6 de abril de 1990, no se disponía con precisión las normas

que regularían la implementación el Servicio Profesional Electoral, fue en la nueva norma electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se establecieron las bases para la organización del Servicio, delegándose en el titular del Ejecutivo Federal la facultad de expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Esta situación dio pie a algunas críticas, como la del maestro Acosta Romero, quien consideraba:

“En toda la historia reciente de nuestro país (1917-1994), los derechos laborales han sido fijados en leyes expedidas por el Congreso de la Unión, así tenemos la Ley Federal del Trabajo de 1931, y la nueva ley de 1970, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es emanada del Congreso de la Unión...”

En este orden de ideas no se aprecia en ninguna exposición de motivos cuál sea la razón por la que los derechos laborales de los servidores públicos del IFE y el TRIFE, estén consignados en disposiciones de rango inferior a leyes del Congreso de la Unión.

...

...considero que esos mismos derechos deben estar consignados en una ley que cumpla el requisito del artículo 71 constitucional y que emane del Congreso de la Unión. Esto dará mayor estabilidad a los derechos de esos servidores, puesto que un reglamento puede ser modificado derogado o cambiado en cualquier momento por quien lo expidió...

...

Los órganos electorales no pueden sustraerse del orden jurídico nacional y sostener privilegios que no les otorga la propia Constitución, de ahí que si es materia de trabajo, considero que el Congreso es el facultado para expedir la ley que regule las relaciones laborales entre el IFE y TRIFE y sus servidores, y también el Congreso no tiene facultad expresa para delegar atribuciones que le son propias al Presidente de la República. Pues es una evicción que va contra el espíritu del artículo 49 de la Constitución. De ahí que el estatuto deba ser sustituido por una ley que expida el Congreso de la Unión y que defina los deberes y derechos de los servidores del IFE y del TRIFE, así como los procedimientos para hacerlos valer.¹

¹ ACOSTA, Miguel, *Derecho Burocrático*, Porrúa, 2ª Edición, México, 1999, pp.653, 664 y 665

Posteriormente y a efecto de no establecer un problema de Constitucionalidad en las disposiciones del Código y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, se modificó el artículo 41, base tercera de la Constitución General de la República, incluyéndose la parte que señala: *Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público.* Con tal adición el Constituyente convalidó, la posible inconstitucionalidad que pudiera haber existido, al delegar el Congreso de la Unión, en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, una facultad que le es propia, la de legislar en materia de trabajo.

Como lo señalábamos, las bases para la instauración del Servicio, se encuentran contenidas en el Libro Cuarto, Título Segundo “*De las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral*”, de los artículos 167 al 172, del Código Comicial Federal.

Es necesario apuntar, que a nuestro juicio la denominación del Título Segundo del Código es incorrecta, pues el Servicio Profesional Electoral, solo se refiere a un tipo de personal que integra la planta laboral del Instituto Federal Electoral. En efecto, no debemos dejar de lado que no toda la estructura institucional esta integrada por miembros del Servicio, es más, los miembros del Servicio son la parte minoritaria de la planta laboral del Instituto. En todo caso, se considera que la denominación correcta del apartado en estudio debió ser la de Título Segundo “*Del personal del Instituto Federal Electoral*”, con lo cual abarcarían todas las clases de trabajadores con las que cuenta la Institución.

Ahora bien, el Código establece en el artículo 167 que para el desempeño profesional de sus actividades se instaura el Servicio Profesional Electoral, el cual se organizará y desarrollará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente

(Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral). Los principios de objetividad e imparcialidad serán, los principios para la organización del Servicio, aquí valdría la pena apuntar que no solo esos principios rigen la organización del Servicio, sino que por disposición Constitucional el Instituto debe apegarse en el desempeño de **todas** sus actividades, además de los principios señalados, a los de legalidad, certeza e independencia.

El artículo 167 en estudio establece que el Servicio será regulado por las normas establecidas en el Código y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral que apruebe el Consejo General.

El artículo 168 del código comicial federal, establece las normas básicas, aunque insuficientes, para la regulación del Servicio Profesional Electoral. Dicho numeral establece que el Servicio se organizará en dos cuerpos el Directivo y el Técnico, se considera que el cuerpo de función directiva provee al personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y supervisión; el cuerpo técnico provee al personal que desempeña actividades especializadas.

Esta primer diferenciación que hace el código, tiene algunas inconsistencias, pues existen dentro del Servicio un sin numero de cargos que realizan funciones altamente especializadas, pero que igualmente implican el desarrollo de actividades de mando y dirección, como ejemplo podemos tener a las Dirección de Cartografía Electoral o la Dirección de Estadística y Demografía ambas dependientes de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Este ambigüedad en la disposición normativa, se traduce en la existencia de cargos de un mismo nivel que se encuentran ubicados en diversos cuerpos, como ejemplo, las jefaturas de departamento de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se encuentran catalogadas como correspondientes a la función técnica y otras jefaturas de departamento de las Direcciones Ejecutivas del

Capacitación Electoral, como de función directiva, incluso muchas de las Subdirecciones de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se encuentran catalogadas como de función técnica, aun y cuando indudablemente ejercen funciones de mando.

En este sentido, considero que la interpretación que debe hacerse del anterior dispositivo, es sobre una categoría eminentemente jerárquica, y revisarse la clasificación de todos los cargos del Servicio, para determinar que el cuerpo de Técnicos, es la escala inicial del personal que desempeña una actividad específica y la cual carece de capacidad de mando o dirección.

Los cuerpos del Servicio se estructuran por niveles o rangos, como se analizará más adelante, y estos niveles estarán diferenciados de la estructura orgánica del Instituto. A diferencia del cargo, el rango de un determinado miembro del Servicio, es inherente a la persona, el servidor público podrá desempeñar diversos cargos dentro del Servicio, podrá ser removido en los casos de reestructura otorgándosele un cargo inferior, pero el rango que ostente será el que haya venido obteniendo de acuerdo con las normas que el propio estatuto establece.

El artículo 168 en estudio, establece normas de suyo generales sobre el ingreso al servicio, las formas para acreditar esos requisitos consistirán preferentemente en el examen o concurso.

Una de las características mas importantes del Servicio, son los programas de formación y desarrollo del Servicio y la evaluación constante (anual) de sus miembros, estos procedimientos contribuyen, sin duda, a mantener elevados estándares de calidad en el desempeño del personal, pues por disposición legal, los miembros del Servicio están obligados a acreditar satisfactoriamente dichos programas, so pena de quedar excluidos del Servicio (destituidos).

El dispositivo legal en estudio dispone los cargos que deberán ser considerados dentro del Servicio, como de función directiva y de entre los cuales considera, en la Junta General Ejecutiva, los cargos inferiores al de Director Ejecutivo, y en las Juntas Locales y Distritales, los cargos de Vocal Ejecutivo y Vocales. Esta disposición establece sin duda una limitante a las autoridades del Instituto, para la desincorporación de plazas del Servicio Profesional Electoral.

Finalmente, el Código en su artículo 169, establece las normas que deberá desarrollar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, como son los procedimientos de ingreso, selección, permanencia y promoción. Los sistemas de incentivos, movimientos y la aplicación de sanciones, así como la contratación de prestadores de servicios profesionales y personal eventual.

Un aspecto que consideramos fundamental, es la **naturaleza** de las relaciones de trabajo que existen entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, y si éstas deberán considerarse como de carácter administrativo o laboral.

Originalmente se consideraba que la relación de trabajo, que se establecía entre el Estado y sus servidores públicos, era una relación eminentemente administrativa; sin embargo con la reforma al artículo 123 Constitucional, en la que se incluyó el apartado B, que regula las relaciones de trabajo burocrático, se ha modificado tal concepción para considerarse al Estado como un patrón con características especiales, es decir, un patrón sui generis.

En virtud de tal disposición, la relación que se establece entre el Estado-patrón y el trabajador se sitúa en una esfera de igualdad, como una relación ya no de supra-subordinación, sino de coordinación.

Sin embargo, de dicha nueva regulación se encuentran excluidos diversos grupos de trabajadores al servicio del estado.

De acuerdo con la fracción XIII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros del ejercito, fuerza aérea, armada, servicio exterior mexicano y cuerpos policíacos, se regirán por sus propias leyes.

Igual situación acontece con el Instituto Federal Electoral, pues según lo dispone el artículo 41, fracción III de la Constitución General de la República, las relaciones de trabajo del Instituto Federal Electoral se regirán por las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que expida el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Como podemos apreciar, así como los servidores públicos que se señalan en la fracción XIII del artículo 123 Constitucional, los funcionarios públicos del Instituto Federal Electoral, quedan excluidos de la regulación burocrática establecida en el referido artículo 123, y por lo tanto la relación que existe entre los funcionarios del Instituto Federal Electoral y la Institución debe considerarse como de carácter eminentemente administrativo.

En tal razón, todos los actos emitidos por el Instituto Federal Electoral, en su relación con los trabajadores deben considerarse como actos de autoridad, y por tanto, revestir las características inherentes a los mismos.

Resulta aplicable por analogía las siguientes jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza

administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.

Contradicción de tesis 11/94. Entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados del Segundo Circuito. 21 de agosto de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.”²

“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE TLAXCALA. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, A LA SALA ELECTORAL-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA. *En la tesis de jurisprudencia P./J. 24/1995, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 43, Tomo II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, se estableció que los miembros de la policía municipal o judicial forman parte de un cuerpo de seguridad pública y mantienen una relación de naturaleza administrativa con el Gobierno del Estado o del Municipio, la*

² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, IUS 2006, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Septiembre de 1995, Tesis: P./J. 24/95, Página: 43

cual se rige por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se excluye de considerar a aquéllos, así como a los militares, marinos y al personal del servicio exterior, como sujetos de una relación laboral con la institución a la que prestan sus servicios. En congruencia con tal criterio, y tomando en consideración que la Ley de Seguridad Pública y la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Tlaxcala, no señalan con precisión la competencia de determinada autoridad de esa entidad federativa, para conocer de las demandas promovidas por un policía municipal o judicial contra autoridades del propio Estado, con la finalidad de que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de sus servicios, la competencia debe recaer en la Sala Electoral-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, por ser ese tribunal el más afín para conocer de la demanda relativa, toda vez que está facultado para conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y las administraciones públicas estatales y municipales, ya sean centralizadas o descentralizadas, esto es, de la materia contenciosa administrativa. Lo anterior, en acatamiento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, que consagra la garantía consistente en que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia.

Contradicción de tesis 126/2002-SS. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito. 6 de diciembre de 2002. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.³

B. Crítica a la regulación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales respecto al Servicio Profesional Electoral.

Desde finales del siglo pasado, se ha venido gestando una tendencia legislativa minimalista, a la que podríamos denominar de pereza legislativa. En efecto, el legislador ordinario, al parecer con el pretexto de hacer mas dinámico el ejercicio de la función pública, ha optado por delegar en los entes administrativos la facultad de legislar en materias que le son propias.

³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006*, Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVII, Enero de 2003, Tesis: 2a./J. 2/2003, Página:322.

Tiempo atrás quedaron las épocas de los grandes códigos, como el Código Civil, la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Amparo, y tantos otros, que diseñaban excelsos juristas visionarios, quienes aun y con la tarea imposible de abarcar todos los aspectos de la vida diaria, crearon verdaderos cuerpos normativos que trataban de regular la mayor cantidad posible de hechos que se podían suscitar en el continuo devenir de la sociedad. Esas leyes o códigos se diseñaban específicamente para la materia que iban dirigidos, recurriendo en el menor de los casos a la supletoriedad normativa.

Ahora, las actuales tendencias, llevan cada vez mas al legislador a emitir normas del todo genéricas que regulan los aspectos básicos de la materia que pretende normar, recurriendo con una extrema facilidad a la suplencia de otras normas diseñadas en muchos casos con propósitos diversos y que ocasiona confusiones tanto en el gobernado como en la autoridad encargada de aplicarlos.

Podemos contar los casos de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos, la cual cuenta apenas con 51 artículos, un procedimiento bastante escueto, y eso que la responsabilidad administrativa se encuentra muy en boga en estos días.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con apenas 62 artículos y en donde el legislativo federal abonó la facultad de legislar para todos los entes públicos, concretamente el poder judicial y los órganos autónomos constitucionales, como si las normas que emitiera estuvieran dirigidas exclusivamente el Ejecutivo Federal.

En el caso del Servicio Profesional Electoral, la tendencia minimalista se llevó al extremo, al Congreso de la Unión le bastaron solo seis artículos para regular las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores, ésto dio origen a una pobre regulación sustantiva en el Título Segundo del Libro Cuarto del Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual dado su extrema generalidad posibilita que el órgano electoral federal prácticamente legisle a su conveniencia o interprete las disposiciones legales de forma inadecuada, en incluso se aparte de los principios del Derecho Laboral y de la tradición laboralista mexicana, los cuales recoge en su mayor parte el artículo 123 Constitucional, en ambas fracciones.

Es necesario que la norma electoral otorgue certeza a los trabajadores de la institución electoral, esto sólo se alcanzará si el Instituto Federal Electoral se encuentra sujeto a disposiciones normativas que la misma no pueda modificar a su libre albedrío.

En efecto, como sabemos el texto original de la Constitución de 1917, contemplaba un artículo 123 sin apartados, en ella, no se previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, expresamente excluyó a los trabajadores burocráticos de la aplicación de dicha ley. Este criterio además fue confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien consideró en lo siguiente:

“EMPLEADOS PUBLICOS. No quedaron comprendidos en el prerrogativa que consagra la fracción XXII del artículo 123 constitucional, para los trabajadores que empleen los particulares, pues la Constitución tendió a buscar el equilibrio ente el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependan.

Amparo administrativo en revisión 1912/25. Quiroz J. M. 23 de febrero de 1929. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.”⁴

⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, IUS 2006, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXV, Tesis: Página: 918.

Debido a la organización de los trabajadores burócratas, se fueron elaborando diversos proyectos de leyes y reglamentos que culminaron con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Sin embargo, resulta importante establecer cual es la diferencia entre una regulación Constitucional-legal y estatutaria de las relaciones de trabajo.

En el primer caso, las normas que regulan las relaciones de trabajo entre los sujetos partícipes, son emitidas por un sujeto distinto de los que participan en la relación, y la cual establece una serie de principios protectores mínimos a los cuales deberán sujetarse los partes.

En cambio en la regulación Estatutaria se presenta una situación inversa, en esta uno de los sujetos obligados es quien emite las normas que habrán de regular su ejercicio frente a su contraparte, se da entonces una auto-regulación, con las nocivas consecuencias que podemos advertir.

Sin embargo, los trabajadores burocráticos, *“...consideraban que el Estatuto que los regía no era suficiente garantía, y que solo elevando sus relaciones laborales a nivel constitucional podían estar seguros de que sus derechos laborales serían respetados.”*⁵ Así el 5 de diciembre de 1960 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas al artículo 123 constitucional en el que se incluye el apartado B para regular las relaciones de trabajo entre el Estado y sus empleados.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional se señala lo siguiente:

⁵ DAVALOS, José, *Un nuevo artículo 123 sin apartados*, 3ª Edición, Porrúa, México, 1998, p. 49

“Es cierto que la regulación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, pues que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan por instrucciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado

...

De lo anterior se desprende la necesidad comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas”⁶

De igual forma, es de suyo relevante lo manifestado por el ilustre maestro Mario de la Cueva:

“...para la determinación de los beneficios obreros no se arranque de los propósitos del empleador que recibe la energía del trabajo, pues la necesidad es la misma, cualquiera sea el particular o institución que utilice el trabajo. Constantemente escuchamos que, entre otros, los trabajadores de los servicios públicos educación, seguridad social, universidades, no deben disfrutar o compartir la totalidad de los beneficios, particularmente las libertades que crearon el derecho colectivo, fuente, según sabemos, del derecho individual del trabajo, pero se olvida que la ley debe ser igual para todos, y volveremos a decirlos, que la necesidad es la misma independientemente de la persona a la que se preste el trabajo...todos los trabajadores son iguales, por que la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el genero de actividades que se desempeñe.”⁷

Este proceso evolutivo, culminó con la aprobación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación

Pues bien, es el caso que el Constituyente Permanente y el legislador ordinario, dejaron de lado toda esta evolución del derecho burocrático y volvieron

⁶ *Ibidem*, p. 53

⁷ CUEVA, Mario de la, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, 10ª Edición, Porrúa, México, 1999, p.636

nuevamente al sistema de la autorregulación a través de un Estatuto, excluyendo a los trabajadores del Instituto Federal Electoral, de la aplicación de los principios básicos de tutela de las normas del derecho laboral.

Al respecto, señala el autor español Ortega Álvarez: *“...el que no se produzca la extensión de los principios democráticos y sindicales dentro de la Administración obedecería, no a necesidades estrictamente jurídicas, sino a una precisa concepción política de la gestión del poder...Precisamente, lo que se empieza a cuestionar hoy es la validez de esta relación autoritaria, tanto desde un punto de vista político como desde una óptica que tenga en cuenta los resultados de ese autoritarismo, en cuanto a la eficacia de la administración frente a los cada día mas complejos problemas de las sociedades industrializadas.”*⁸

Es por ello que los trabajadores del Instituto deben organizarse (aunque por el momento la sindicalización les ha sido vedada) a efecto de que se modifiquen las normas que regulan su relación de trabajo con el Instituto, y puedan gozar de las garantías mínimas consagradas en el artículo 123 Constitucional.

Otro aspecto que se considera de suma importancia y en el cual la norma electoral es completamente omisa, consiste en la delimitación clara y precisa de cuales son los cargos o puestos que deberán pertenecer al Servicio Profesional Electoral.

En efecto, la única referencia que encontramos en la norma, sobre cuáles son los cargos que pertenecen al Servicio, está en el artículo 167, párrafo 7, el cual señala que formarán parte del cuerpo de función directiva, aquellos puestos inmediatamente inferiores al de Director Ejecutivo y los de Vocales Ejecutivos y Vocales de área.

⁸ Citado por PALOMAR, Gilberto, *Op. Cit.*, p. 82

Sin embargo, subsiste la duda, sobre todo en el caso los órganos centrales, ¿Cuáles cargos? ¿Cómo podemos determinar que un determinado puesto debe o no pertenecer al Servicio? ¿Las Unidades Técnicas están excluidas del Servicio? ¿Qué pasa con los otros puestos en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas?⁹

⁹ En este punto me gustaría referirme a un caso que se presentó en la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores donde, debido a la resistencia al cambio y a la falta de visión de un servicio de carrera integral, se han desincorporado del Servicio Profesional Electoral cargos que indudablemente deben pertenecer al Servicio.

Con fecha 25 de octubre de 2006, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral aprobó un acuerdo por el que se modifica el Catalogo de Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral, y se desincorporan del mismo los cargos de Coordinador de Control del Padrón Electoral, Coordinador de Actualización en Campo del Padrón Electoral y Coordinador de Planeación y Evaluación, para pasar a formar parte de la rama administrativa.

Los cargos descritos son los de mayor jerarquía dentro de la estructura del Registro Federal de Electores e inmediatamente inferiores al del Director Ejecutivo.

El acuerdo en cita pretende fundar la decisión en un dictamen elaborado por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, el cual forma parte del citado acuerdo y el mismo en su parte medular señala:

“Los cargos cuentan con un alto nivel técnico para diseñar, desarrollar, implementar y administrar programas sumamente complejos, los cuales sirven para obtener productos electorales de calidad por medio de sistemas para la creación, desarrollo y explotación de las bases de datos del Padrón Electoral, producción de credenciales, lista nominal de electores y su actualización, depuración y verificación permanente.

Para el desempeño de estos cargos la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores requiere que los titulares cuenten con conocimientos especializados y constantemente actualizados en materias tan diferentes y complementarias...llevar a cabo la desincorporación y posterior ocupación de las tres coordinaciones de área permitiría seleccionar a los futuros funcionarios idóneos...con oportunidad y a través de los criterios y mecanismos que considere pertinente y establezca la propia Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores ”

Como podemos apreciar este argumento resulta contrario al espíritu de la norma contenida en el artículo 41, base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en dicho numeral se dispone claramente, que el Instituto deberá contar con el personal técnico calificado para prestar el Servicio Profesional Electoral.

Ahora bien, si como se señala, en el texto transcrito, se requiere de personal altamente calificado, es indudable que la mejor forma de obtenerlo es través de un concurso de oposición en el que se seleccionen a los mejores candidatos. En el mismo sentido, si lo que se requiere es que el personal que detenta esos cargos, se

Creo que la respuesta a estas interrogantes se encuentra en la naturaleza de las funciones que se hayan conferido a un determinado cargo, si estas funciones tienen que ver directamente con la realización de actividades inherentes a la organización y administración de las distintas fases del proceso electoral o de actos previos que incidan directamente en el proceso electoral, entonces el cargo deberá estar ineludiblemente incorporado al Servicio Profesional Electoral.

Bajo este supuesto, se deberían adscribir al Servicio Profesional Electoral, al personal de la Unidad Técnica de Servicios de Informática (encargados del PREP), todos los puestos que no realizan actividades administrativas en las Direcciones Ejecutivas y en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas.

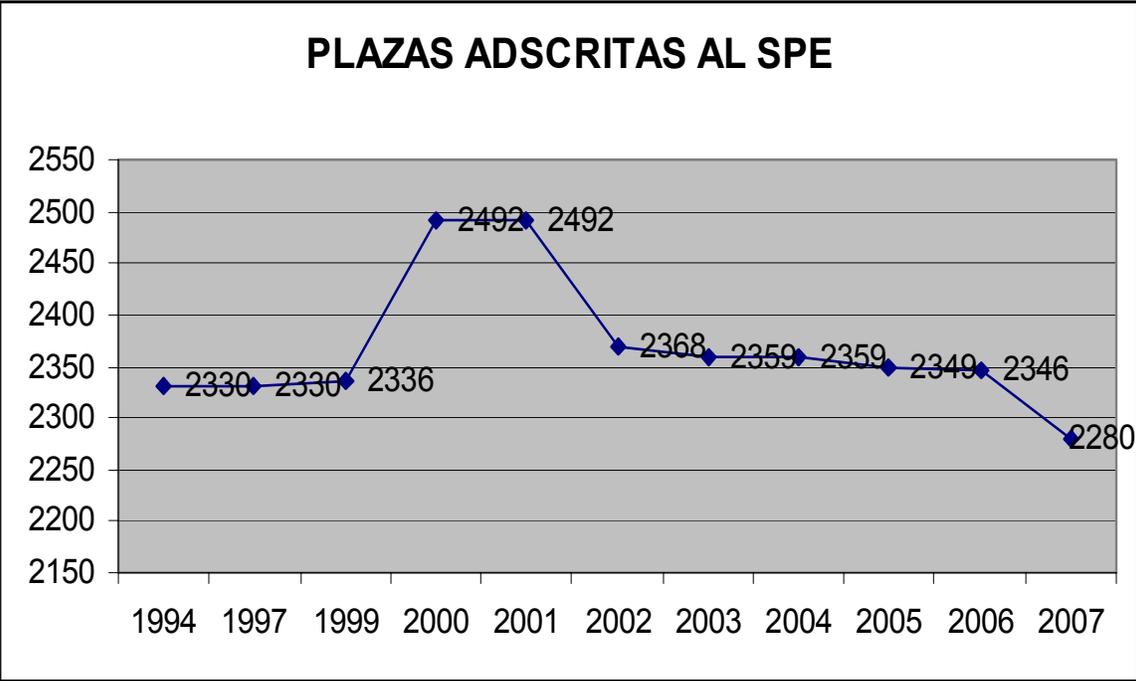
Esta problemática es más relevante de lo que parece, actualmente la Junta General Ejecutiva del Instituto, puede modificar, a su parecer la estructura, sobre todo central, del Instituto Federal Electoral, así a lo largo de mi estancia en el Instituto, he visto como se han venido dando de baja más y más cargos del Catálogo General de Cargos y Puestos del Servicio Profesional Electoral, reduciendo con ello la estructura del Servicio.

mantenga permanentemente actualizado, esto se logra a través del programa de formación y desarrollo pues ese es su objetivo fundamental.

De igual forma consideramos que se violenta el principio de objetividad, al dejar en manos del titular de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la designación de los procedimientos y criterios para seleccionar a dichos servidores públicos.

Por lo que hace al principio de legalidad, se considera vulnerado, pues dentro de las disposiciones que se contienen en Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, no se desprende ni siquiera de forma presuntiva que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tenga atribuciones para emitir normas o disposiciones para el reclutamiento o selección de personal.

Al respecto, resulta ilustrativa la siguiente gráfica que refleja el decremento que han sufrido las plazas adscritas al Servicio Profesional Electoral, situación que se ha acentuado en la actual administración:



Esta situación, obedece a mi modo de ver, a la dificultad de los nuevos funcionarios de acoplarse a las estructuras de una institución y sobre todo del Servicio Profesional Electoral. Es necesario modificar la concepción de quienes llegan a ocupar cargos importantes en la administración pública, que las dependencias funcionan como bolsa de trabajo para los amigos y conocidos de los nuevos funcionarios.

C. Propuesta de reformas a los artículos 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Título Segundo del Libro Cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En estrecha relación con el anterior apartado, proponemos modificaciones tanto al texto constitucional respectivo, así como al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales esbozaremos, pero sin ser exhaustivos en los mismos.

Se propone modificar el texto del artículo 41, base III en la parte final del párrafo dos para quedar de la siguiente forma:

“Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General regirán las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores, éstas deberán sujetarse a los principios señalados en el artículo 123 de esta Constitución.”

Por lo que hace al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se considera pertinente establecer una regulación más amplia y específica de los diversos tópicos de las relaciones de trabajo que se presentan en el Instituto, como primer punto se propone la derogación del actual Título Segundo del Libro Cuarto del Código, incorporándose un Libro Séptimo, denominado “*Del personal del Instituto Federal Electoral*”, del cual se propone la siguiente estructura:

LIBRO SÉPTIMO

DEL PERSONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

En este apartado se contemplan todas aquellas disposiciones que rigen a todo el personal del Instituto, como son las autoridades y órganos competentes para regular las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores, el régimen de seguridad social, el sistema retributivo, lo relativo a las jornada de trabajo, días de descanso y periodos vacacionales, el régimen de supletoriedad normativa que se aplicaría a las disposiciones laborales de los trabajadores del Instituto.

CAPÍTULO SEGUNDO

DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

En este capítulo se desarrollarán con mayor precisión las normas que actualmente se encuentran contenidas en los Capítulos Primero y Segundo del Título Segundo del Libro Primero del Código. Se propone que el legislador defina requisitos mínimos para ingresar al Servicio Profesional Electoral, tal y como ahora lo hacen la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley del Servicio Exterior Mexicano o al Ley de la Policía Federal Preventiva.

De igual forma se propone, el establecimiento de los sistemas de ingreso al Instituto, y las bases para desarrollar dichos procedimientos.

CAPÍTULO TERCERO

DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO

En este apartado se deberá establecer cuando menos las bases para el ingreso, adscripción, promoción y evaluación del personal administrativo, el cual actualmente su regulación se encuentra apenas en un artículo del Código.

CAPÍTULO CUARTO

DE LAS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL PERSONAL

TÍTULO PRIMERO

DE LOS DERECHOS DEL PERSONAL

Este apartado lo consideramos fundamental para otorgar certeza y seguridad jurídica a los trabajadores del Instituto, en él se deben establecer los derechos mínimos de los que gozará el trabajador frente a la actuación del Instituto, siendo este lógicamente un catálogo de mínimos, pudiendo ser ampliados por la propia institución.

TÍTULO SEGUNDO

DE LAS OBLIGACIONES DEL PERSONAL

Como cualquier disposición normativa, al concesión de derecho implica forzosamente la adquisición de obligaciones, en este caso consideramos que se debe igualmente establecer un catalogo mínimo de obligaciones, mismas que podrán ser en todo caso, adicionadas por el Estatuto.

CAPÍTULO QUINTO

DEL PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES

En este apartado, considero se debe señalar las sanciones a las que se puede hacer acreedor el Servidor Público, en caso de incumplimiento de sus obligaciones, de igual forma se debe establecer la forma de valuación de la sanción a imponer, las bases para la implementación de un procedimiento de investigación y las bases del procedimiento sancionador, ambos procedimientos serían desarrollados de forma exhaustiva por el Estatuto.

CAPITULO SEXTO

DEL PROCESO DE IMPUGNACIÓN

En este capítulo se establece un proceso de carácter jurisdiccional a favor de los trabajadores del Instituto Federal Electoral, para impugnar las determinaciones del Instituto Federal Electoral, que afecten sus derechos o prestaciones.

II. El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral

A. El Estatuto de 1992

El 29 de junio de 1992, el Titular del Ejecutivo Federal, expidió el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual regulaba, con base en lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus servidores. Dicho cuerpo normativo se encontraba integrado por 202 artículos y 8 transitorios.

En el mismo se establecieron las normas relativas a los cuerpos del Servicio Profesional Electoral, el ingreso, promoción y ascenso del personal.

De igual forma se reglamentaron las normas relativas a al programa de desarrollo del personal, así como el sistema de evaluación del mismo, se establecieron las obligaciones y derechos del personal, así como una sistema de sanciones y el procedimiento para su aplicación.

B. El Estatuto de 1999

Una vez aprobada la reforma política de 1996, con las modificaciones introducidas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue necesario diseñar un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

En el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación se dispuso que en tanto el Consejo General del Instituto expediera el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, continuaría vigente el anterior Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

En razón de lo anterior durante el año de 1998, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, llevó a cabo reuniones con diversos miembros del Servicio Profesional Electoral, Consejeros Electorales y representantes de partidos políticos, con el objeto de conocer sus propuestas y opiniones sobre las normas de que deberían integrar el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Con fecha 10 de marzo de 1999, la Junta General Ejecutiva aprobó el proyecto de Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, instruyendo al Secretario Ejecutivo a presentar dicho acuerdo ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El 16 de marzo de 1999, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo siguiente.

Resulta importante e interesante revisar algunas de las intervenciones de los Consejeros Electorales durante el desarrollo de la sesión en que se aprobó dicha norma.

Consejero Electoral, Dr. Mauricio Merino Huerta:

“EL ARREGLO INSTITUCIONAL QUE PROPONE ESTA REFORMA ESTATUTARIA CONSISTE, EN TERMINOS LLANOS, EN CANCELAR LOS CICLOS DE ACUMULACION DE DESCONFIANZAS, REVISIONES DISCRECIONALES Y DESPIDOS, PARA PONER EN SU LUGAR UN CONJUNTO DE PROCEDIMIENTOS TRANSPARENTES, QUE POR LA FUERZA DE SU PROPIO EJERCICIO, VAYAN CONSOLIDANDO LA CONFIANZA, TANTO EN EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL, COMO EN LAS PERSONAS QUE LO INTEGRAN. SE TRATA DE IR DEJANDO ATRAS LA DISCUSION SOBRE NOMBRES PROPIOS PARA IMPULSAR, EN CAMBIO, EL CUIDADO ESCRUPULOSO Y BIEN VIGILADO DE TODOS Y CADA UNO DE LOS PROCEDIMIENTOS.

...

SE TRATA DE LAS DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA: DE UN LADO, UN MIEMBRO DEL SERVICIO PODRA DEJAR DE SERLO SOLAMENTE SI SE PRUEBA QUE SU DESEMPEÑO ES DEFICIENTE, QUE NO ACREDITA LOS CONOCIMIENTOS NECESARIOS PARA OCUPAR EL CARGO O QUE ACTUA EN CONTRA DE LOS PRINCIPIOS DEL INSTITUTO; PERO DE OTRO LADO, SOLAMENTE PODRA ASCENDER O PROMOVERSE SI SE PRUEBA QUE SU DESEMPEÑO ES CORRECTO, QUE TIENE LOS

CONOCIMIENTOS PARA OCUPAR EL CARGO Y QUE SE APEGA A LOS PRINCIPIOS DEL INSTITUTO.”¹⁰

Consejero del Poder Legislativo, Luis Patiño Pozas:

“EN ESE SENTIDO, INSISTIMOS EN QUE LA EVALUACION DEBE SER SISTEMATICA, QUE ESTAMOS DE ACUERDO EN QUITAR LA FIGURA DE PURGA, O DE CUCHILLOS LARGOS. POR EL CONTRARIO, YO CREO QUE EL PERSONAL QUE HASTA HOY TRABAJA EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, HA DEMOSTRADO, EFECTIVAMENTE, EN PASADOS PROCESOS ELECTORALES, UNA IMPARCIALIDAD Y UNA OBJETIVIDAD QUE MERECE APLAUSO. DE OTRA MANERA NO ESTARIAMOS VIVIENDO LO QUE HOY VIVE EL PUEBLO DE MEXICO; PERO SI BIEN ES CIERTO QUE NO SE TRATA DE MANTENER EN ZOZOBRA A LOS FUNCIONARIOS DE CARRERA, SI SE TRATA DE ASEGURAR QUE ACTUEN CON IMPARCIALIDAD Y, POR LO TANTO, QUE CUIDEN CON ESMERO Y DEDICACION SU ACTUACION, QUE SI BIEN ES IMPARCIAL NO DEBEMOS DE DESCUIDAR QUE SU ACTUACION ES POLITICA. TIENE QUE SER IMPARCIAL, TIENE QUE SER MUY DEDICADA, PERO ES POLITICA. Y EN ESE SENTIDO SI CREO QUE UNA VEZ APROBADO ESTE ESTATUTO, LA MANERA SISTEMATICA DE EVALUACION Y DE PARTICIPACION DE LOS PARTIDOS EN EL DISEÑO DE LA CEDULA, EN LA APLICACION DE LA CEDULA, EN VER EFECTIVAMENTE LOS RESULTADOS, DEBE DE SER FUNDAMENTAL Y NO DEBEMOS RENUNCIAR A ELLO. ESOS SERIAN NUESTROS COMENTARIOS, SEÑOR CONSEJERO PRESIDENTE.”¹¹

Consejero Electoral, Dr. Jaime Cárdenas Gracia:

“HAY, SOBRE TODO, UN TEMA QUE ME PREOCUPA, POR LO MENOS QUE NO SE HAYA ABIERTO A LA DISCUSION, QUE ES EL DERECHO DE SINDICALIZACION DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO.

¹⁰ MERINO, Mauricio, Versión Estenográfica de la Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral de 16 de marzo de 1999, Instituto Federal Electoral, en <http://www.ife.org.mx/>

¹¹ PATIÑO, Luis, *ibidem*

*YO MISMO TENGO DUDAS, PERO PIENSO QUE DEBE DE DARSE EN EL FUTURO EN ESTE INSTITUTO UN DEBATE SOBRE EL DERECHO A LA SINDICALIZACION DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.*¹²

Consejero Electoral, Dr. José Barragán Barragán:

*“DE UNA MANERA MUY BREVE Y CON EL MAYOR RESPETO, QUIERO EXPRESAR EL SENTIDO DE MI VOTO QUE SERA DE CARACTER NEGATIVO, EN VIRTUD DE QUE EN EFECTO EL TEXTO QUE SE NOS PROPONE PARA SER APROBADO COMO ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL, CONTIENE VARIOS EXTREMOS QUE VIOLAN LA CONSTITUCION, ENTRE OTRAS MATERIAS, ALGUNOS DERECHOS FUNDAMENTALES, COMO AQUI SE HA INDICADO, EN ALGUNA MATERIA RELATIVA A LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIA, Y VIOLA EN OTROS EXTREMOS IGUALMENTE EL CONTENIDO DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y POR ESTE MOTIVO, REPITO, MI VOTO SERA EN CONTRA DE LA APROBACION DE ESTE ESTATUTO.*¹³

Consejero Presidente, Mtro. José Woldenberg Karakowsky:

*“ES UN MARCO LOGICO Y COHERENTE QUE SERVIRA DE BASE PARA LA RELACION LABORAL Y PARA LA EJECUCION DEL TRABAJO DE NUESTROS COMPAÑEROS EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. NO ES UN ESTATUTO, Y ESO HAY QUE SUBRAYARLO, QUE HAGA MAS FACIL EL TRABAJO O QUE DISMINUYA LA EXIGENCIA. POR EL CONTRARIO, ES UN ESTATUTO QUE LO HACE MAS RIGUROSO Y MAS ECTRICO, PERO A CAMBIO LE DA UN HORIZONTE CLARO A LA VIDA DENTRO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MAS EXIGENCIA Y MAYOR SEGURIDAD CREO QUE ESA ES LA FORMULA QUE HA GUIADO ESTE ESFUERZO.*¹⁴

Es preciso señalar que durante la elaboración de este documento, se ha iniciado la revisión del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, para ello la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional

¹² CARDENAS, Jaime, ibidem

¹³ BARAGÁN, José, ibidem

¹⁴ WOLDENBERG, José, ibidem

Electoral, presentó un anteproyecto de reformas a la norma estatutaria, misma que fue puesta a consideración de diversos miembros del Servicio Profesional Electoral, entre ellos quien este escribe, misma que se llevo a cabo el día 7 de septiembre de 2006, con la presencia de la Consejera Electoral Lourdes López Flores, Presidenta de la Comisión del Servicio Profesional Electoral y el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral.

En dicha reunión se externaron coincidencias y divergencias sobre la propuesta de reformas al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

III. Estructura del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral esta integrado por 324 artículos y 13 artículos transitorios.

Se encuentra dividido en dos libros, el Libro Primero que habla del Servicio Profesional Electoral y el Libro Segundo que se refiere al personal administrativo, al personal auxiliar y a las condiciones generales de trabajo.

Cabe señalar que el Estatuto presenta una estructura algo deficiente, en algunos casos con poca técnica jurídica. En efecto, podemos apreciar que en el Libro Primero *“Del Servicio Profesional Electoral”*, Título Primero *“Del Servicio”*, se contiene el Capítulo Primero denominado *“Disposiciones Generales”*, sin embargo del análisis del contenido del capítulo referido, se puede apreciar que tales disposiciones no son solo aplicables a los miembros del Servicio, sino en general a todos los trabajadores del Instituto.

En efecto podemos apreciar, que la fracción I del artículo 1 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral,

establece que dicha norma tiene por objeto, “...regular la planeación...del Servicio Profesional Electoral y del personal del Instituto Federal Electoral.”

En el mismo sentido la fracción II del mismo numeral, hace clara referencia de una forma genérica al personal del Instituto y no solo a los miembros del Servicio.

De igual forma podemos apreciar que en el Libro Segundo, se establece la regulación del personal administrativo, de los trabajadores auxiliares, así como las Condiciones Generales de Trabajo, que son aplicables a todo el personal del Instituto.

Al respecto, consideramos que por la importancia y trascendencia que implican dichas condiciones y que las mismas son aplicables a todo el personal del Instituto, las mismas deberán estar comprendidas en un Libro específico.

IV. Autoridades en materia del Servicio Profesional Electoral

Las normas que regulan la organización del Servicio Profesional Electoral, establecen competencia para la aplicación de las mismas a diversas instancias del Instituto.

En primer lugar tenemos al Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien es el encargado de aprobar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

De igual forma dicho órgano colegiado es competente para designar a los miembros del Servicio Profesional Electoral, que deberán fungir, durante los procesos electorales, como presidentes de los Consejos Locales del Instituto y en todo tiempo como Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales Ejecutivas.

Otro órgano competente para emitir actos de autoridad en materia del Servicio es la Junta General Ejecutiva, esta tiene, entre otras atribuciones, las de expedir la convocatoria para la ocupación de vacantes en el Servicio Profesional Electoral, emitir los acuerdos para la adscripción de los ganadores de los concursos para la ocupación de vacantes, aprobar las normas y lineamientos de las evaluaciones del desempeño, aprobar las normas y lineamientos relativos al Programa de Formación y Desarrollo, aprobar los resultados de la evaluación anual del desempeño.

La Secretaría Ejecutiva tiene como atribuciones relacionadas, con el Servicio, las de expedir los nombramientos de los miembros del Servicio, y conocer de los Recursos de Inconformidad que interpongan los funcionarios en contra de las resoluciones que les impongan sanciones en los términos establecidos en el Estatuto.

La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral tiene como atribuciones: Instrumentar el Programa de Formación y Desarrollo, actuar como autoridad resolutoria en los casos en que así lo determine el Estatuto, vigilar el cumplimiento de las normas del Servicio Profesional Electoral, entre otras.

V. Formas de ingreso al Servicio Profesional Electoral

Una parte fundamental para el adecuado desarrollo de las actividades del Servicio, y que permite asegurar en mayor medida la calidad en el desempeño de los servidores públicos del Instituto, son los procedimientos de ingreso al Servicio.

En efecto, uno de los grandes problemas de la administración pública en nuestro país, ha sido la falta de idoneidad de los servidores públicos al ocupar un determinado cargo público. Durante muchos años, el ingreso a cualquiera de las áreas de la administración pública ha estado determinado, no por la capacidad y el

desempeño del aspirante, sino por situaciones eminentemente políticas o de “padrinazgo”. Cuantos de nosotros no hemos conocido personas que en vísperas de un cambio político de cualquier nivel (municipal, estatal o federal) tiene la esperanza de que algún pariente o amigo llegue a ocupar algún cargo público para que a su vez, aquel le ofrezca alguna “chambita”, sin mayor mérito que la propia relación con el alto funcionario recién designado.

Pues bien, esas prácticas han traído graves consecuencias para nuestro país, y en mayor o menor medida son fuente del descrédito popular del que ahora sufre la administración pública.

Por esta razón, un Servicio Civil de Carrera que pretende tener algún tipo de éxito, deberá iniciar por establecer procedimientos claros y objetivos para el ingreso a dicho servicio.

Respecto del ingreso al servicio, el artículo 168, en su párrafo 5 establece que, procederá el ingreso al Servicio cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de buena reputación que fije el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

El artículo 43 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, establece cuales son los requisitos que debe cumplir una persona que esté interesado en formar parte del Servicio Profesional Electoral:

- I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía;

- III. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación;
- IV. No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido en los tres años inmediatos anteriores a la designación;
- V. No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público federal o local;
- VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo;
- VII. Haber acreditado el nivel de educación media superior para quienes aspiren al Cuerpo de Técnicos, y tener como mínimo un certificado de haber aprobado todas las materias de un programa de estudios de nivel licenciatura para quienes deseen pertenecer al Cuerpo de la Función Directiva, y
- VIII. Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.

Sobre estos requisitos, consideramos que la anterior relación que hace la norma Estatutaria, debe entenderse de una forma limitativa. En efecto, considerando que el párrafo 5 del artículo 168 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece con toda claridad que los requisitos para el ingreso al servicio deberán encontrarse contenidos en el Estatuto, entonces solo aquellas calificativas que se encuentren señaladas en dicha norma deberán ser tomadas en cuenta, por lo que no podrá establecerse, a través de la convocatoria o algún lineamiento, mayores requisitos que los señalados en la propia norma.

El párrafo 5 del artículo 168 que señalamos, señala que serán vías de acceso el examen o concurso de acuerdo con las disposiciones que establezca el estatuto.

Los procedimientos de incorporación tienen por objeto cubrir las vacantes que se generen en los cargos o puestos exclusivos del Servicio. De acuerdo con lo

señalado en el artículo 55 del Estatuto se considera que una plaza esta vacante, en alguno de los siguientes casos:

- I. Se hayan desocupado por separación del Servicio o deceso del funcionario;
- II. Permanezcan desocupados por un periodo de más de quince días hábiles sin causa justificada;
- III. Se hayan adicionado al Catálogo de cargos o puestos exclusivos del Servicio;
- IV. Se hayan desocupado a causa del cambio de adscripción o ascenso de un miembro del Servicio, y
- V. Se hayan desocupado por haber concluido la vigencia de un nombramiento temporal.

A continuación analizaremos cada uno de los procedimientos de incorporación al Servicio.

A. Concurso de incorporación (oposición)

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el concurso de incorporación en su modalidad de oposición será la vía primordial de acceso al servicio.

El Estatuto señala, en su artículo 59, que el concurso para la ocupación de vacantes en su modalidad de oposición, es el conjunto de procedimientos que aseguran la selección de los aspirantes idóneos a desempeñar los cargos o puestos exclusivos del Servicio.

En la legislación española, encontramos una definición que nos parece pertinente:

“La oposición consiste en la celebración de una o mas pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación; el concurso, en la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos...”¹⁵

A través del concurso de oposición se pretende seleccionar a los hombres y mujeres con los conocimientos, capacidades y aptitudes necesarias para desempeñar el servicio público electoral.

A partir de la aprobación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral en el año de 1999, se han llevado a cabo diversos concursos de oposición públicos, para ocupar las vacantes que se han venido presentando dentro del Servicio, los cuales con el paso del tiempo han venido evolucionando, aun y cuando presentan aspectos que suscitan ciertas suspicacias sobre la influencia que ejercen altos funcionarios del Instituto para favorecer a algún aspirante en particular.

El concurso de incorporación en su modalidad de oposición, deberá ser público y procurará la participación más amplia de aspirantes.

Por la naturaleza e importancia de las actividades a desempeñar, las convocatorias se dividen en dos: 1) Para ocupar puestos de Vocales Ejecutivos en Juntas Locales y Distritales y 2) Para ocupar puestos distintos a los de Vocales Ejecutivos.

El primer caso, como se aprecia no requiere de mayor explicación, en el segundo tipo de convocatorias se concursan todas las plazas de la estructura exclusiva del Servicio y de la estructura desconcentrada, que comprende los cargos de Vocales Secretarios, del Registro Federal de Electores, de Organización Electoral y de

¹⁵ Artículo 4 del Reglamento General de Ingreso, Provisión de puesto y Promoción Profesional, citado por PALOMAR, Alberto, *op. cit.*, p. 297

Capacitación Electoral y Educación Cívica, en ambos niveles el delegacional y subdelegacional.

Para el caso de la ocupación de vacantes para los puestos de Vocales Ejecutivos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62, de Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el Consejo General aprobará un modelo especial de concurso de incorporación en modalidad de oposición, aquí cabe hacer la precisión que por disposición expresa del citado artículo, este tipo de concurso es la única vía para acceder a dichas plazas, quedando descartadas las modalidades de examen de incorporación y, cursos y prácticas.

Hasta la fecha, los concursos de oposición para la ocupación de vacantes dentro del Instituto, se ha desarrollado en la modalidad abierta, es decir, aspirantes externos e internos compiten prácticamente en igualdad de circunstancias, pudiendo un aspirante externo, aspirar a cualquiera de los puestos sometidos a concurso.

Al respecto, consideramos que la posibilidad de que un candidato externo pueda concursar para cualquier puesto dentro de la estructura del Servicio, sin duda oxigena y da nuevos bríos a la prestación del Servicio; sin embargo, creemos que esta posición debe ser matizada.

En efecto, debido a la función especializada que desempeña el Instituto, resulta difícil para un aspirante externo, adquirir, fuera del Instituto la experiencia necesaria para desempeñar las actividades que tiene encomendadas el Instituto.

De igual forma, creemos que en muchos casos el Instituto desatiende la experiencia acumulada por parte del personal tanto del servicio como administrativos, al abrir indiscriminadamente los concursos.

Por ello, proponemos que el Instituto adopte un sistema mixto, en el que algunas plazas sean de acceso exclusivo para miembros del Servicio. Para el caso de las plazas de Vocal Ejecutivo Local, por su relevancia y preeminencia durante el desarrollo de los procesos electorales, es indudable que se requiere de personal con amplia experiencia en las actividades institucionales, cuyo desempeño y capacidad dentro del Instituto se encuentre debidamente comprobada y evaluada.

Otro punto importante que queremos hacer notar, es el relativo a la escala inicial de la estructura del Servicio: el personal técnico, actualmente, dicho personal es reclutado mediante el proceso de concurso de oposición, dicha figura nos resulta demasiado estricta, poco flexible, con lo cual se desatiende la necesidad de contar con personal técnico calificado para desempeñar actividades inherentes al Servicio.

Esta situación ha orillado, en muchas ocasiones a que las diversas áreas tengan que recurrir a la contratación de personal administrativo o por honorarios, para el desarrollo de actividades que corresponde realizar a personal del Servicio Profesional Electoral, y lo que es aún mas preocupante, es que ese personal no se sujeta en su ingreso al mas mínimo procedimiento de incorporación, ni de evaluación en su desempeño.

Por ello, nos permitimos proponer, que el personal técnico de la escala básica del Servicio Profesional Electoral, sea seleccionado a través de dos procedimientos diversos:

- 1) Para el caso de personal administrativo o de honorarios, este podrá ser incorporado al Servicio para la ocupación de plazas de nivel técnico, a propuesta del titular del área, con acuerdo del Director Ejecutivo correspondiente y mediante

un examen que sería aplicado por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

2) Para el caso de aspirante externos, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral llevará a cabo un proceso de selección semestral para integrar listas de aspirantes, mediante las cuales las diversas áreas del Instituto podrán ocupar las vacantes que se presenten en las diversas plazas técnicas del servicio.

B. Examen de incorporación

Esta modalidad, al igual que la de cursos y prácticas, son de carácter excepcional, es decir, su utilización deberá estar debidamente motivada, en circunstancias o necesidades especiales de ocupación de plazas del Servicio.

En el caso del examen de incorporación, este se realizará para aquellos casos en los que existan vacantes de urgente ocupación en los términos señalados en los artículos 39 y 40 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Es preciso señalar que para el caso de cargos de Vocales Ejecutivos, el proceso de incorporación por la vía de examen, solo se considerara á aspirantes internos.

Nuevamente, me gustaría comentar una situación que se presentó por mas de dos años, y en la que el Instituto se aparta del principio de legalidad, al inaplicar las disposiciones en materia del Servicio Profesional Electoral, violentando con ello lo dispuesto en el artículo 41, base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del Servicio Profesional Electoral.

En efecto, con motivo de un proceso disciplinario se destituyó a un alto funcionario de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el Coordinador de Actualización en Campo del Padrón Electoral, uno de los cargos mas importantes no solo de la Dirección Ejecutiva, sino incluso del propio Instituto, baste decir que esta área tiene a su cargo la operación y funcionamiento de los Módulos de Atención Ciudadana (donde se tramita la Credencial para Votar) y la Cartografía Electoral.

Sin embargo, aun y con la importancia de dicho cargo, no fue incluido dentro de la convocatoria publicada en el año 2004, tampoco fue ocupada bajo el modelo de urgente ocupación a que nos hemos referido, sino que se recurrió a un figura no establecida en la normatividad interna del Instituto, consistente en la “encargaduría” con lo que, sin duda, el Instituto violenta las normas contenidas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, para la ocupación de vacantes dentro del Servicio.

Finalmente, y con el objeto de no someter a concurso un cargo que indiscutiblemente debe pertenecer a la estructura del Servicio Profesional Electoral, se optó por desincorporarlo del Servicio, mediante un acuerdo que comentamos en párrafos anteriores.

C. Cursos y prácticas

Esta forma de ingreso al servicio, esta diseñada para aquellos casos, en los que un determinado funcionario, ha desempeñado, durante algún tiempo un puesto o cargo dentro del Servicio, o bien, que el puesto que ocupa siendo de nueva creación o bien de la rama administrativa, sea incorporado al Catalogo de Cargos y Puestos Exclusivos del Servicio.

En este sentido, si una determinada persona ha venido desempeñado dicho cargo, es lógico y necesario y además por un mínimo de justicia, brindar la oportunidad a esa persona para que ocupe ese cargo, a través de una serie de cursos y prácticas.

En estos cursos, lo que se pretende, no es tanto evaluar sus conocimientos para el desempeño del puesto, pues es posible suponer que si se ha venido ejerciendo dicho cargo, es por que ha tenido los conocimientos y aptitudes necesarias para ello, sino mas bien, lo que se pretende, es una evaluación genérica de sus conocimientos en algunas ramas de estudio relacionadas con el desempeño de la función electoral.

D. Nombramiento

Una vez que se ha agotado el procedimiento de incorporación, en cualquiera de sus modalidades, la autoridad competente del Instituto procederá a hacer la designación del ganador del Concurso.

Para el caso de los cargos de Vocales Ejecutivos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63, fracción VII del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, designará a los funcionarios correspondientes a cada cargo y lugar de adscripción.

Con base en dicha designación, la Junta General Ejecutiva procederá a emitir el acuerdo de incorporación y el Secretario Ejecutivo expedirá los nombramientos a los miembros del Servicio con el cargo y la adscripción que les corresponda.

Al respecto, es necesario notar que se considera ocioso que la Junta General Ejecutiva, tenga que emitir el acuerdo de incorporación, si el Consejo General ha

hecho ya la designación, lo correspondiente es únicamente proceder a emitir el nombramiento por parte del Secretario Ejecutivo.

En efecto, la aprobación de un acuerdo por parte de cualquier órgano colegiado, requiere de un proceso deliberativo, en el cual sus integrantes puedan manifestar sus opiniones a favor o en contra del proyecto puesto a debate, en el caso de la incorporación, que caso tiene remitir la designación a la Junta General Ejecutiva, si este va a fungir como un mero órgano de tramite, pues es indudable que la designación ya ha sido hecha por parte del Consejo, y al misma no puede ser controvertida por la Junta.

Para el caso de los cargos o puestos distintos a los de Vocales Ejecutivos, la Junta General Ejecutiva emitirá un acuerdo en el cual designará a los ganadores del respectivo concurso, señalando el puesto y lugar de adscripción. Una vez hecho esto, el Secretario Ejecutivo procederá a emitir el nombramiento respectivo a cada uno de los miembros del Servicio.

Aquí, es preciso señalar que la practica que ha seguido el Instituto para dar a conocer a los ganadores de un concurso, debe ser revisada, pues la misma es poco transparente. En efecto, una vez agotadas las etapas del concurso, al Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, elabora el anteproyecto de acuerdo por el que se determina a los ganadores, y procede vía telefónica a informar a los ganadores, sin que se de a conocer a quienes no fueron favorecidos los resultados del concurso.

En este sentido, se considera que la Junta General Ejecutiva debería publicar en diarios de circulación nacional, la lista de ganadores del concurso, además de en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que ello sirva como notificación a los demás concursantes de los resultados y en todo caso estar en posibilidades de impugnar dichos resultados.

Es preciso señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sustentado el criterio de que el Juicio para dirimir los conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores, es procedente para impugnar los resultados de los concursos de ingreso al Servicio, incluso en aquellos casos en los que el inconforme sea un aspirante externos, sin ninguna relación laboral con el Instituto.

“JUICIO LABORAL ELECTORAL, PROCEDE PARA RESOLVER LOS LITIGIOS ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LOS ASPIRANTES QUE PARTICIPEN EN CONCURSOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL.—*El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales a que se refieren los artículos 94 al 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es procedente para conocer y resolver los litigios que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y los aspirantes vinculados a los concursos convocados por esa institución para la selección de personal, en defensa de los posibles derechos resultantes a favor de los concursantes de las normas o actos rectores de tales procedimientos. Ciertamente, la interpretación sistemática y funcional de los conceptos derechos y prestaciones contenidos en el artículo 96, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pone de manifiesto que se refieren a todos los derechos y situaciones jurídicas que se suscitan con motivo de la relación que se forma entre quienes prestan el servicio profesional electoral y quienes lo reciben, desde los actos previos integrantes de los procedimientos de selección de personal hasta los que ponen fin a la prestación del servicio, así como a sus efectos y consecuencias, ya que en la normatividad que rige las relaciones del servicio electoral se establece un sistema que abarca desde los procedimientos de acceso e incorporación que se deben seguir para la selección del personal del Instituto Federal Electoral hasta la conclusión de dicha relación, y en todas sus fases se pueden generar derechos, tanto con la calidad de aspirantes como con la de servidores propiamente dichos. Esto es, en el sistema para la incorporación y selección del personal necesario para la prestación del servicio electoral, también llegan a adquirir ciertos derechos quienes intervienen como aspirantes a ocupar un puesto, según el contenido de la ley, de los estatutos, de los acuerdos y de las convocatorias por las que se rija el concurso de que se trate, pues cuando dichas personas satisfacen los requisitos exigidos, los lineamientos de tal normatividad se erigen como garantías en su beneficio, para que los funcionarios u órganos que practiquen los actos*

del concurso cumplan con la obligación de seleccionar a quienes demuestren mejor aptitud e idoneidad para el desempeño del puesto, con apego a los lineamientos atinentes. Entonces, si la finalidad de la ley, al establecer una vía jurisdiccional específica para resolver los conflictos o diferencias que se susciten con el Instituto Federal Electoral, por la relación jurídica que surja de cualquiera de los actos necesarios para la prestación del servicio electoral, consiste en proporcionar un instrumento jurídico para tutelar los derechos generados a favor de quienes se vinculan con el instituto, con motivo del servicio electoral que presta esa institución pública, y si en la normatividad que se debe seguir al respecto se conceden ciertos derechos inclusive a los aspirantes que intervengan en un concurso de selección, es inconcuso que éstos se encuentran dentro del objeto del proceso jurisdiccional de que se trata. Por tanto, el concepto servidores que se emplea en el artículo 94 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no debe interpretarse en sentido estricto, restringido y limitado, sino de manera funcional atendiendo a la finalidad preponderante perseguida por la ley al establecer esa vía jurisdiccional específica. De no adoptarse esta intelección, se llegaría al extremo de hacer nugatorios los derechos generados a favor de los aspirantes a servidores electorales que satisficieran los requisitos legales, estatutarios y administrativos, necesarios para participar en los procedimientos de incorporación, dado que se dejaría al margen del control jurisdiccional la posible actitud arbitraria y contraria al estado de derecho que asumieran quienes ejecutan dichos procedimientos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-024/99.—José Luis Gracia Ramírez.—24 de enero de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Secretario: Arturo Fonseca Mendoza.

Recurso de apelación. SUP-RAP-023/99.—J. Baltazar Mendoza Moreira.—27 de enero de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretario: J. Refugio Ortega Marín.¹⁶

Tipos de nombramiento:

- ✓ Temporal
- ✓ Provisional
- ✓ Titular

¹⁶ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 667-669

El nombramiento **temporal** se otorga a aquellas personas que hubiesen sido designados para ocupar vacantes de urgente ocupación, de acuerdo al procedimiento señalado en los artículos 39 y 40 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Este nombramiento tendrá una vigencia de un año en caso de que se emita durante el proceso electoral federal, hasta la fecha de reincorporación del funcionario, en caso de disponibilidad o de 6 meses en cualquier otro caso.

El nombramiento **provisional** se otorga a los miembros del Servicio de nuevo ingreso que hubieren ganado el concurso de incorporación, o bien, que habiendo ocupado una plaza con carácter temporal se reincorporen al puesto anterior.

El nombramiento **titular** se otorga, a aquellos servidores públicos que hubiesen obtenido la titularidad, una vez cubierto los requisitos señalados en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Mas adelante abundaremos sobre el tema.

En todos los casos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el nombramiento que se emita a los miembros del Servicio deberá contener cuando menos la siguiente información:

- I. Nombre completo, nacionalidad, edad, registro federal de contribuyentes, sexo, domicilio, así como escolaridad máxima acreditada;
- II. Cuerpo del Servicio al que corresponda;
- III. El carácter temporal, provisional o titular del nombramiento;
- IV. Cargo o puesto y rango para el que se expide el nombramiento;
- V. Vigencia del nombramiento;

- VI. Constancia de que el miembro del Servicio rinde protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, cumplir con las normas contenidas en el Código, así como prestar lealtad al Instituto y a las leyes que lo rigen, y
- VII. Los demás elementos que determine la Junta y, en su caso, la Dirección Ejecutiva.

En relación con lo establecido en la fracción VI del artículo antes citado, respecto de la protesta constitucional, es necesario señalar que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 81 al 83 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, los Presidentes de los Consejos Locales (Vocales Ejecutivos Locales) rendirán protesta ante el Consejo General, los Vocales Ejecutivos Distritales, ante el Vocal Ejecutivo Local, y los demás miembros del Servicio lo harán por escrito.

Por lo que hace a la fracción VII, es necesario señalar que se considera inviable que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral pueda hacer adiciones o modificaciones al formato de nombramiento, toda vez que la facultad de su emisión es del Secretario Ejecutivo, quien se encuentra en un nivel jerárquico superior a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, por lo que las observaciones o modificaciones no lo vincularían. Aunado al hecho que resulta contradictorio que el propio funcionario encargado de expedir el nombramiento no pueda hacer adiciones a dicho documento.

E. Adscripción y readscripción

A diferencia del nombramiento, que implica la designación de una persona para ocupar un cargo o puesto determinado, la adscripción es el lugar en el cual se deberá desempeñar dicho cargo o puesto.

En el caso de oficinas centrales, el lugar de adscripción será invariablemente el Distrito Federal. No obstante, en el caso de los cargos en delegaciones y subdelegaciones, esta adscripción podrá ser en alguno de las 32 entidades federativas, y/o en alguno de los 300 municipios que son cabecera distrital.

La adscripción se otorga al funcionario mediante el oficio correspondiente, que es emitido por el Secretario Ejecutivo del Instituto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Los elementos que debe contener el oficio de adscripción son los siguientes:

- I. Los datos generales del miembro del Servicio;
- II. El órgano o unidad administrativa, programa o proyecto del Instituto al cual se adscribe;
- III. La denominación del cargo o puesto que se asigna;
- IV. La vigencia del oficio de adscripción;
- V. Constancia de que el miembro del Servicio acepta el cargo o puesto y la adscripción, rinde protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, cumplir con las normas contenidas en el Código, así como prestar lealtad al Instituto y a las leyes que lo rigen, y
- VI. Los demás elementos que determine la Dirección Ejecutiva.

Por lo que hace a la readscripción, esta es el acto mediante el cual un miembro del servicio es incorporado a un órgano o unidad técnica distinta del que ocupa, en un mismo nivel u homólogo. Es preciso señalar que la readscripción podrá implicar movilidad más no ascenso o promoción.

Al respecto, es necesario señalar que esta disposición ha sido interpretada de una forma rigorista por la Junta General Ejecutiva, ya que en diversos casos se ha negado a autorizar cambios de adscripción entre Jefes de Departamento de oficinas centrales y Vocales Distritales, bajo el argumento de la diferencia salarial que existe entre ambos cargos, sin embargo la diferencia salarial es poco significativa.

Esta situación ha ocasionado que se desaproveche la experiencia obtenida por los Jefes de Departamento, en los concursos de incorporación, al ser precisamente una diferencia salarial mínima, no existe el interés de dichos funcionarios de concursar por dichas plazas, quedando en muchas ocasiones asignadas a aspirantes externos.

Por ello, es necesario que los cargos y puestos se homologuen aún y cuando exista una diferencia salarial, incluso para asegurar la idoneidad del funcionario podría aplicarse al mismo una evaluación y ponderarla con los resultados obtenidos tanto en el programa de formación y desarrollo profesional, como en las evaluaciones del desempeño, y así determinar la pertinencia de autorizar el cambio de adscripción.

El cambio de adscripción se puede originar por dos causas: a) Por necesidades del Servicio; y b) A petición del servidor público.

En el primero caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto podrá determinar el cambio de adscripción del personal cuando por necesidades del Servicio así lo requiera. El procedimiento para la readscripción se encuentra contenido en los artículos 53 y 74 del Estatuto.

En el caso de la readscripción del servidor público por necesidades del Servicio, de acuerdo con el texto de las disposiciones contenidas en los artículos 53 y 74 del Estatuto, esta deberá hacerse por necesidades del Servicio. La interpretación de dicha expresión nos lleva a afirmar que para que la readscripción sea procedente, el Instituto deberá motivar cuáles son las necesidades del Servicio que se verán colmadas con la readscripción, de igual forma deberá señalar el motivo por el cual se determinó el cambio de adscripción de dicho funcionario y no de otro.

Por lo que hace a la readscripción a petición del miembro del Servicio, este deberá dirigir su solicitud a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, quien deberá elaborar un dictamen sobre la procedencia de la solicitud.

El artículo 53 de la norma estatutaria, señala de forma por demás genérica, los elementos que deberá considerar la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral a efecto de elaborar el dictamen correspondiente:

1. La idoneidad del solicitante
2. Los resultados obtenidos en sus evaluaciones
3. La adecuada integración de las Juntas o Direcciones correspondientes

A efecto de normar con mayor precisión el proceso de cambio de adscripción, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, ha emitido la circular 07/2006, por la que se dispone que para el año de 2006, las solicitudes de cambio de adscripción deberán presentarse a más tardar el 24 de noviembre de 2006, esto con el objeto de tramitarlas y resolver sobre la procedencia de las mismas, y poder contar con un catálogo preciso de plazas que serán puestas a concurso.

Es preciso señalar que la citada circular resulta ilegal, esto en razón de que el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, carece de competencia para

emitir disposiciones que tengan por objeto regular o establecer requisitos para la tramitación de las solicitudes de cambio de adscripción de los miembros del Servicio Profesional Electoral.

En efecto, en artículo 41, base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus servidores se regirán por lo dispuesto el código electoral y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, en seis artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se han establecido las bases para la organización del Servicio Profesional Electoral.

En el caso concreto en el artículo 169, párrafo 1, inciso f) se ha dispuesto que en la norma estatutaria se fijarán, entre otros, los sistemas para el movimiento de los servidores públicos en los cargos o puesto que integran el servicio.

En concordancia con lo anterior, en los artículos 51, 53 y 74 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, se establecen los procedimientos que rigen el trámite de cambio de adscripción.

Ahora bien, del análisis de los citados artículos, así como de las atribuciones que tiene conferidas la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral en los artículos 95 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 4 y 18 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, así como 46 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, no se desprende que la citada Dirección Ejecutiva tenga atribuciones para dictar disposiciones de carácter general que tengan por objeto regular los diversos procedimientos establecidos en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Por el contrario, el contenido de la fracción III del artículo 14 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, es claro al establecer que corresponde a la Junta:

“Fijar, a propuesta de la Dirección Ejecutiva, los procedimientos administrativos del Servicio respecto del reclutamiento, la selección, la incorporación, la adscripción, la readscripción, la evaluación del desempeño, las actividades de formación y desarrollo, la titularidad, la promoción, el ascenso, la disponibilidad, los incentivos, la movilidad y las sanciones del personal de carrera, así como aquellos que sean necesarios para la correcta operación del Servicio, conforme a las políticas y programas generales del Instituto”

Como podemos apreciar, de la literalidad del precepto señalado, no queda lugar a dudas que la instancia competente para emitir disposiciones relativas al trámite de los cambios de adscripción solicitados por los miembros del Servicio Profesional Electoral es la Junta General Ejecutiva, máxime si consideramos que la citada circular, no es meramente instrumental, sino que tiene por objeto de forma clara establecer limitaciones a un derecho establecido a favor de los funcionarios de carrera del Instituto.

Otro punto que es necesario señalar en relación con los cambios de adscripción es la costumbre administrativa de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, de proceder a rechazar por sí misma los trámites de cambio de adscripción.

En efecto, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, no es la instancia competente del Instituto Federal Electoral para determinar por sí y ante sí, cuales son las solicitudes de cambio de adscripción que habrá de atender.

El artículo 53 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral señala con toda claridad, en la parte que interesa lo

siguiente: *“La Junta (General Ejecutiva) podrá readscribir al personal de carrera por necesidades del Servicio o a petición del interesado, con base en el dictamen que al efecto emita la Dirección Ejecutiva sobre la procedencia de las solicitudes”*

Como podemos apreciar no queda duda que la instancia facultada para autorizar u ordenar un cambio de adscripción es la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, y no así la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, quien en todo caso, deberá poner a consideración de la Junta los dictámenes sobre procedencia o improcedencia de las solicitudes formuladas.

Finalmente, quiero comentar un criterio que ha venido sosteniendo, la Junta General Ejecutiva y la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, para no autorizar cambios de adscripción entre puestos que se consideran de distinto nivel administrativo, lo que implica necesariamente una diferencia laboral entre ambos.

Si el Servicio Profesional Electoral reviste la trascendencia que hemos apuntado es lógico que la autoridad electoral, debe aplicar e interpretar las normas relativas al Servicio de una forma integral y sistemática, tal y como lo señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y no concebir a los diversos preceptos que integran las normas electorales, como meros dispositivos aislados, sino como un conjunto de normas que se complementan e interrelacionan.

Así, tenemos que en efecto, el artículo 51 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, establece que *“La readscripción es el acto mediante el cual un miembro del Servicio es adscrito a un órgano o unidad técnica distinto al que ocupa en un mismo nivel u homólogo a éste; por tanto, la readscripción podrá implicar movilidad, mas no ascenso ni promoción”*.

Al respecto la autoridad electoral ha fundado la negativa de la readscripción, en que las plazas son de diferente nivel administrativo. Sin embargo, no se señala cual es el fundamento para considerar que dichas plazas son de diferente nivel administrativo.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, norma que por disposición constitucional y legal rige las relaciones de trabajo entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores establece, en su artículo 32, cuales son los cargos o puesto exclusivos del Servicio Profesional Electoral, sin que en ellos se establezca una distinción en cuanto a algún tipo de “nivel administrativo”.

Ahora bien, no obstante lo anterior, según lo dispuesto en el punto 5.1.3 del “Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Manual de Percepciones para los Servidores Públicos de Mando del Instituto Federal Electora”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de este año, se establece una serie de grupos jerárquicos que abarcan las diversas plazas con que cuenta el Instituto, por lo que las pertenecientes a un mismo grupo jerárquico deberán considerarse homologas, (ej. las jefaturas de departamento y las Vocalías Distritales de área se consideran pertenecientes al nivel jerárquico numero 6), con lo cual se surtiría la hipótesis contenida en el artículo 51 de la norma estatutaria.

Aunado a lo anterior, debe considerarse lo siguiente:

El artículo 168, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala lo siguiente:

“Los dos Cuerpos a que se refiere este artículo se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto. Los niveles o rangos permitirán la

promoción de los miembros titulares de los Cuerpos. En estos últimos, se desarrollará la carrera de los miembros permanentes del Servicio, de manera que puedan colaborar en el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto.”

Por su parte, el artículo 3, fracción I del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, señala que el Servicio tiene por objeto coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y al ejercicio de las atribuciones de los órganos del mismo, fomentando entre sus miembros la lealtad e identificación con la institución y sus fines.

El artículo 9 de la norma estatutaria señala que para la para la promoción, readscripción, movilidad, disponibilidad y de los miembros del Servicio se tomarán en cuenta los resultados de las evaluaciones del desempeño, del aprovechamiento en el Programa y de la evaluación global de que sean objeto, de acuerdo con los términos y condiciones especificados en el presente Estatuto

Por su parte en el artículo 53 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, establece el procedimiento concreto para llevar a cabo la readscripción de algún servidor público de carrera.

De lo expresado en las disposiciones señaladas con anterioridad, podemos arribar a la conclusión de que el legislador consideró importante que los miembros del Servicio Profesional Electoral pudieran aportar su experiencia profesional y conocimientos en el desarrollo de diversas actividades dentro del Instituto y no solo circunscritos a un puesto determinado.

De igual forma se puede inferir, que son diversos factores los que debe tomar en cuenta a la autoridad electoral, para conceder o negar una solicitud de cambio de adscripción, entre ellos:

- a) La idoneidad del solicitante, partiendo del análisis que se haga de su perfil profesional y académico.
- b) El resultado de las evaluaciones obtenidas por el solicitante.
- c) La correcta integración de los diversos órganos del Instituto.

En este sentido, si consideramos que la integración de los diversos órganos que componen la estructura del Servicio, es una cuestión de orden público, se deberán interpretar las normas de una forma integral y congruente con las disposiciones legales y estatutarias, y sobre todo atendiendo a la finalidad que persigue el Servicio Profesional Electoral, que es la de proveer personal calificado a los diversos órganos del Instituto Federal Electoral.

Por ello, hacer consistir la negativa del cambio de adscripción en el mero hecho de que las plazas son de un diferente nivel administrativo, resulta contrario a la teleología del Servicio Profesional Electoral, y del sistema diseñado por el legislador para la operación del Servicio.

F. Titularidad y permanencia en el Servicio

La titularidad implica la permanencia del servidor público, podríamos decir que es un privilegio que se otorga, por haber satisfecho una serie de requisitos y en general por los años de servicio prestados a la Institución. La obtención de la titularidad se encuentra regulada en los artículos 77 a 88 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Los requisitos para obtener la titularidad son los siguientes:

- I. Haber participado en un proceso electoral como miembro del Servicio;
 - II. Haber aprobado las fases de formación básica y profesional del Programa,
- y

- III. Haber acreditado las dos últimas evaluaciones del desempeño con una calificación igual o superior a siete en una escala del cero al diez.

Cabe señalar que un obstáculo para la obtención de la titularidad, es lo extenso del programa de formación y desarrollo, ya que con el diseño actual, toma un aproximado de seis años concluir las fases básica y profesional y así poder aspirar a la titularidad.

Por lo que hace a la permanencia, es necesario señalar que ésta no implica inamovilidad, pues la permanencia del funcionario se encontrará sujeta todavía al cumplimiento de ciertos requisitos como lo son las evaluaciones del desempeño.

VI. Sistemas de Evaluación del Personal

Uno de los activos fundamentales de todo servicio de carrera y en especial del Servicio Profesional Electoral, lo constituyen los procedimientos de evaluación.

La evaluación del personal permite dar seguimiento al desempeño de las actividades de los servidores de carrera, asegurando que su labor se realice apegada a los principios institucionales y con altos estándares de calidad. De igual forma permite tomar acciones correctivas cuando el servidor público tiene desempeños inadecuados.

El artículo 168, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que la permanencia de los servidores públicos del Instituto estará sujeta a la acreditación de los exámenes del Programa de Formación y Desarrollo, así como al resultado de la evaluación anual que se realice en los términos que disponga el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

En este sentido tenemos que el Instituto aplica a los miembros del Servicios dos tipos de evaluación: una académica y otra funcional.

En la primera, se pretenden medir el aprovechamiento o conocimientos teóricos adquiridos a través del Programa de Formación y Desarrollo. En la evaluación funcional o de desempeño, lo que se valora es la actuación del funcionario durante un lapso de tiempo, que actualmente es de un año calendario. Mientras la evaluación académica, se realiza a través de un examen escrito, en la evaluación de desempeño, se toman en cuenta diversos factores, como son la eficacia y eficiencia en el desempeño de la actividad, el trabajo en equipo, el apego a los principios institucionales, entre otros.

Los procedimientos de evaluación están contenidos en los artículos 100 al 126 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Por lo que hace a la evaluación del desempeño, como ya se señaló, los factores a evaluar son: eficacia, eficiencia, principios de actuación, desarrollo laboral, resultados globales, pudiendo la Junta mediante acuerdo adicionar, algunos otros.

Uno de los factores que más peso tienen en el sistema de evaluación, es el de eficacia/eficiencia, para llevar a cabo la valoración de este rubro, anualmente la Junta General Ejecutiva, aprueba las metas que deberá realizar cada servidor público de acuerdo a su cargo.

Actualmente la escala de valoración es la siguiente:

- 1 = Desempeño inaceptable
- 2 = Desempeño regular
- 3 = Buen desempeño

4= Muy buen desempeño

5 = Desempeño sobresaliente

En cada cédula de evaluación se plasman un número determinado de actividades que el servidor público deberá desempeñar y una serie de parámetros que permitirán al evaluador asignar un determinada calificación.

Es muy importante señalar, que para este proceso de evaluación las metas deberán cumplir con los principios de objetividad y certeza, por lo que el cumplimiento de las metas deberá ser materialmente posible, depender únicamente del servidor público evaluado y no de la actualización de condiciones fuera de su alcance¹⁷, deberán ser medibles y sobre todo el evaluador deberá poder justificar una determinada calificación.

Las metas que tendrá que cumplir el servidor público, deben ser dadas a conocer a éste de forma personal, esto a efecto de no dejar en estado de indefensión al servidor público, pues no estaría en posibilidades de cumplir con una serie de metas que desconoce.

Un aspecto muy importante del proceso de evaluación del desempeño, es la posibilidad que tiene el servidor público del Instituto de impugnar los resultados de la evaluación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 y 112 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, la inconformidad deberá ser presentada dentro de los quince días siguientes a que se notifique al servidor público sus resultados.

¹⁷ Durante muchos años a los Vocales del Registro Federal de Electores en Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, se les penalizaba en las evaluaciones de desempeño, si los ciudadanos presentaban Solicitudes de Expedición de Credencial para Votar, Solicitudes de Rectificación a la Lista Nominal o bien, Juicios para la protección de los derechos político electorales del Ciudadano.

Para la tramitación de las inconformidades la Junta General Ejecutiva expidió el acuerdo JGE63/2005, por el que se aprueba el procedimiento en materia de inconformidades que formulen los miembros del Servicio Profesional Electoral con motivo de los resultados que obtengan en sus evaluaciones del desempeño.

A. Programa de Formación y Desarrollo

Según lo dispuesto en el artículo 85 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral el “...*Programa está constituido por las actividades de carácter académico y técnico orientadas a ofrecer a los miembros del Servicio provisionales y titulares conocimientos básicos, profesionales y especializados, según corresponda, que les permitan mejorar y aumentar sus habilidades y aptitudes.*”

La regulación del programa la encontramos en los artículos 85 al 99 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral

Actualmente las actividades del programa se dividen en tres fases, a saber:

1. Básica
2. Profesional
3. Especializada

A su vez cada una de las fases se divide en 4 módulos:

1. Jurídico-político
2. Administrativo-gerencial
3. Ético-institucional
4. Técnico-instrumental

Los servidores públicos deberán llevar a cabo las actividades del programa al mismo tiempo que el desempeño de sus labores, esta situación presenta un serio inconveniente, pues en muchas ocasiones, los miembros del servicio debido a las cargas de trabajo, se ven en la imposibilidad de asistir a los círculos de estudio, situación que redundará en un mal desempeño.

Al respecto, consideramos muy importante la modificación de la estructura curricular del Programa de Formación y Desarrollo, a efecto que se pueda hacer una agrupamiento de los diversos cargos, por áreas de conocimiento basadas en las principales actividades de los diversos cargo o puestos y con base en ello determinar los contenidos de los cursos o módulos que deberá acreditar el funcionario.

B. Crítica a la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales

A efecto de hacer más atractivo el cumplimiento de las fases del Programa de Formación y Desarrollo, el Instituto Federal Electoral, solicitó y obtuvo de la Secretaria de Educación Pública el reconocimiento del Programa de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales.

Para la operación del citado programa académico, la Junta General Ejecutiva aprobó el acuerdo JGE77/2004, por el que se establecen Lineamientos para la operación y administración de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales que imparte el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

La crítica principal que se hace a la maestría en estudio es que, como lo señala el punto de acuerdo Tercero, en el apartado I, fracción 1, los contenido del programa de formación y desarrollo y el de la maestría son los mismos.

Ahora bien, si consideramos que existen plazas de nivel técnico, para las cuales únicamente se requiere para su ingreso haber cursado estudios de preparatoria, entonces tenemos que hay servidores públicos que se encuentran cursando estudios para los que no tienen el nivel académico requerido o bien, los contenidos de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales, no tienen el rigor académico que se requiere para ser un programa de nivel de maestría.

Por ello consideramos que se debe desvincular los contenidos tanto del Programa como de la Maestría para hacerlos adecuados al perfil académico de los miembros del servicio.

Otro inconveniente de la citada maestría, es el tiempo que se tarda un funcionario en concluirla que es de aproximadamente seis años, lo cual rompe con las tendencias actuales a nivel internacional de completar los estudios de posgrado en un máximo de dos años, por cada nivel.

C. Evaluación Anual del Desempeño, Evaluación Especial y Evaluación Global

El Instituto Federal Electoral aplica a sus servidores públicos tres tipos de evaluación de desempeño, mismos que se encuentran contenidos de los artículos 100 al 104 de la norma estatutaria.

La evaluación anual, es aquella que se aplica durante el periodo de un año calendario, y se realiza sobre actividades ordinarias fuera de proceso electoral.

La evaluación especial del desempeño, es aquella que se aplica durante el periodo que abarca el proceso electoral, es decir, de octubre del año previo al de la elección a septiembre del año de la elección. En ésta se contemplan actividades que tiene relación directa con la organización de las diversas etapas del proceso electoral.

Finalmente en la evaluación global, se valora el desempeño del servidor tanto en el programa de formación y desarrollo como en la evaluación anual, de la misma forma se toman en cuenta las sanciones impuestas al servidor público, así como actividades destacadas que incidan en la prestación del servicio.

VII. De la separación del Servicio.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral *“La separación del Servicio es el acto mediante el cual el personal de carrera deja de pertenecer al Servicio y concluye su relación laboral con el Instituto”*.

El servidor público podrá quedar separado del Servicio por las siguientes causas:

- I. Renuncia;
- II. Retiro por edad y/o tiempo de servicio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- III. Incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones;
- IV. Fallecimiento, y
- V. Destitución.

La **renuncia** como causal de separación del servicio, es la manifestación de voluntad que hace el servidor público, donde expresa su deseo de concluir su relación de trabajo con el Instituto.

Es preciso comentar, un fenómeno que se continúa presentado en el Instituto Federal Electoral, sobre todo cuando se da la sustitución de altos funcionarios y es la practica de la “petición de renuncia”, y la que consiste en la solicitud que hace el

superior a un funcionario de inferior jerarquía para que “presente” su renuncia. Esta situación puede tener muchos orígenes, como el deseo de contratar personal “leal” al nuevo funcionario o por conflictos de carácter personal. Sin embargo, independientemente de cual sea el origen del conflicto, la mayoría de las veces ésto no tiene nada que ver con una actitud negligente, corrupta o un mal desempeño del funcionario.

En muchos casos, esta “petición de renuncia” va acompañada de presiones de toda índole para que el trabajador entregue la renuncia, las hay de muchos tipos y niveles, en algunos casos, son leves y en otros llegan a constituir un verdadero acoso para el funcionario.

En otros países, se ha comenzado a explorar, regular y sancionar un fenómeno llamado “mobing” o presión laboral tendenciosa.

Heinz Leyman, principal impulsor del estudio del fenómeno señala que el mobing es *“...aquel fenómeno en que una persona o grupo de personas ejerce una violencia psicológica extrema, de forma sistemática y recurrente y durante un tiempo prolongado sobre otra persona en el lugar de trabajo, con la finalidad de destruir las redes de comunicación de la víctima o víctimas, destruir su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores y lograr finalmente que esa persona o personas acaben abandonando el lugar de trabajo.”*¹⁸

Pero este fenómeno no se ha quedado solo en el campo teórico, sino que en países europeos se ha comenzado a legislar sobre el mismo.

Así tenemos que la Ley Básica de Prevención de Riesgos de Suecia, define al mobing como: *“...recurrentes acciones reprobables o claramente hostiles frente a un trabajador o trabajadores, adoptadas en el ámbito de las relaciones*

¹⁸ HEINZ, Leyman, *Mobing: la persecución au travail*, Ed. Du Seuil, París, 1996, p. 26.

*interpersonales entre los trabajadores de forma ofensiva, y con el propósito de establecer un alejamiento de estos trabajadores respecto de los demás que operan en un mismo lugar de trabajo”.*¹⁹

En el mismo sentido el Código Laboral Francés, en su artículo L122-49, dispone: *“Ningún trabajador puede sufrir las conductas repetidas de acoso moral por parte de un empresario, de su representante o de todo aquel que abuse de su autoridad que le confieren sus funciones y que tengan por objeto o como efecto, una degradación de las condiciones de trabajo susceptibles de afectar sus derechos y su dignidad, de alterar su salud física o mental o de comprometer su futuro profesional.”*²⁰

En México, esta figura se encuentra muy poco explorada, sin embargo, se han dado los primeros pasos para regular y prohibir la práctica de la petición de la renuncia. En efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido los acuerdos 2/2004 y 5/2006, los cuales en la parte que interesa señalan:

“DÉCIMO PRIMERO. *Se considerará como cese de un servidor de confianza la renuncia obtenida bajo presión, lo que se presumirá con su sola manifestación.”*²¹

“DÉCIMO PRIMERO. *La renuncia obtenida bajo presión no producirá efecto alguno.”*²²

Sería muy importante que el Consejo General emitiera un acuerdo similar en el cual se proscibiera de forma definitiva esta deleznable práctica que atenta contra los derechos de los trabajadores, pero sobre todo contra su dignidad como ser humano.

¹⁹ Citado por GIMENO, Lahoz Ramón, *La presión laboral tendenciosa (El mobing desde la optica de un Juez)*, editorial Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 70-71

²⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO <http://www.ilo.org>

²¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Acuerdo General 2/2004*, www.scjn.gob.mx

²² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Acuerdo General 5/2006*, www.scjn.gob.mx

Cabe señalar, que cuando un servidor público del Instituto, presenta su renuncia este tiene derecho a una indemnización consistente en el pago de 3 meses de sueldo y una prima de antigüedad de 12 días por cada año de servicio, esto de conformidad con el acuerdo de la Junta General Ejecutiva JGE61/99 por el cual se aprueban los lineamientos y procedimientos para el pago de compensación por termino de la relación laboral al personal que por renuncia deja de prestar sus servicios en el Instituto Federal Electoral, es preciso señalar que para la procedencia de dicha indemnización el trabajador deberá tener por lo menos un año de servicio, y obtener la opinión favorable sobre su desempeño, por parte del superior jerárquico.

Este último supuesto, consideramos debe ser modificado y para el caso del personal del servicio, se deberá tomar en cuenta no la opinión del superior jerárquico, sino los resultados de la evaluación del desempeño, que es un sistema basado en criterios objetivos, y no la visión del superior que en muchos casos se puede ver influenciada por otros factores.

Finalmente, podemos señalar que la **destitución** como causal de separación del servicio, es una sanción que se impone al servidor público por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código o en el Estatuto, a ella nos referiremos con mayor amplitud cuando abordemos el tema del Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 158 del Estatuto, una causa más de separación del servicio, es la **reestructuración**, esta es el procedimiento de carácter administrativo, mediante el cual, el órgano competente del Instituto modifica la composición orgánica y funcional de las distintas áreas de conforman la Institución, la reestructuración podrá implicar la supresión total de una plaza o bien las modificación de sus actividades.

Es preciso señalar, que a nuestro juicio sólo procederá la separación del servicio por parte del trabajador, cuando el cargo que ocupaba deje de existir o sus funciones principales seña adscritas a otras áreas.

Sobre el particular es importante mencionar un criterio que sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativo al tema.

Durante el año de 2005, el Instituto Federal Electoral llevó a cabo una reestructuración de la Dirección Ejecutiva de Administración, diversos servidores públicos se inconformaron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, a través del Juicio para dirimir los conflictos entre el Instituto y sus trabajadores, dicho órgano judicial al resolver los expedientes SUP-JLI-11/2005 consideró esencialmente fundado el agravio hecho valer por el actor, al considerar lo siguiente:

“Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que, si bien existió un acuerdo de reestructuración en el Instituto Federal Electoral, le asiste la razón a la actora en cuanto que dicho Instituto no justificó el por qué la plaza que ocupaba la actora fue precisamente una de las que se tomaron en consideración para ser canceladas.

...en el caso bajo estudio se observa que el Instituto demandado no motivó ni fundó el por qué, una vez aprobada la reestructuración de mérito, era precisamente la plaza que ocupaba la actora una de las que se tuvieron en consideración para ser cancelada, por lo que resulta evidente que se actualiza la separación indebida en que la actora finca su escrito de demanda.

Esta Sala Superior estima que le asiste la razón a la promovente al aducir, como agravio central, que el oficio por el cual se le comunicó la terminación de su relación de trabajo no se encuentra debidamente fundado y motivado, pues jamás se le dieron a conocer las razones y criterios por los cuales el Instituto demandado concluyó, específicamente, que la plaza que ocupaba la actora, y no otra en vez de ésta, era una de las que se hacía necesario cancelar con motivo de la reestructuración aludida, en tanto que, además, dicho Instituto no acreditó haber dado a conocer a la enjuiciante el supuesto análisis que la Dirección Ejecutiva de Administración realizó a fin de operar la

modificación a la estructura orgánica y ocupacional de sus áreas. Como lo afirma la actora, el Instituto Federal Electoral únicamente aludió de manera general a la reestructuración, sin que hubiese justificado en forma particular e individualizada los motivos que le llevaron a cancelar la plaza de la impetrante. Es precisamente en ese sentido, que el Instituto demandado no contrargumentó ni demostró que no le asistía la razón a la actora cuando esta última estimó que al tomarse la decisión de dar por terminada su relación de trabajo, el Instituto demandado no tuvo en consideración su antigüedad, ya que, al decir de la actora, en casos de supresión de un puesto, primeramente debieron ser despedidas las personas con menor tiempo de labores en el Instituto.

...

De la lectura del oficio de mérito, este órgano jurisdiccional federal observa que en el mismo no se encuentra debidamente justificado que la ahora reclamante debía de ser objeto de la reestructuración a que se hace referencia, pues si bien se alude al Acuerdo JGE27/2005 y se cita el artículo 212 del mencionado Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, lo cierto es que no se exponen las causas, razones o criterios que llevaron al Instituto Federal Electoral a cancelar, específicamente, la plaza que ocupaba (...). Esto es, el Instituto demandado no justifica la decisión final e individualizada de dar por terminada la relación de trabajo que tenía con (...), pues omite indicar los motivos concretos que orientaron dicha determinación, como podrían ser, verbigracia, los criterios de antigüedad, prioridad escalafonaria, rendimiento en el empleo, puntualidad, eficiencia, hoja de servicios, capacitación, concursos o cualesquiera otro que pudiera justificar la decisión final de dar por terminada la relación de trabajo que le unía con la actora en lugar de cualquier otra relación laboral, de tal manera que la facultad discrecional que el Instituto Federal Electoral pudiese tener para tomar tal determinación, no pareciera como posiblemente arbitraria, al carecer del sustento mínimo y suficiente para soportar su última decisión.²³

El anterior criterio resulta fundamental para otorgar certeza y seguridad jurídica a los trabajadores del Instituto Federal Electoral, pues impone a la institución, la obligación de fundar y motivar los procesos de reestructuración, lo que inhibe el actuar arbitrario de los superiores jerárquicos.

²³ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Sentencia expediente SUP-JLI-11/2005, www.trife.gob.mx

En la misma resolución se establece otro criterio importante, pues se acota la ya de por sí inconstitucional disposición contenida en el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues se establece que en el caso que se resolvió, el Instituto no podría acogerse a beneficio de no reinstalar al trabajador, pagando la indemnización que en dicho numeral se señala.

“Finalmente, toda vez que en el caso bajo estudio la separación indebida de la actora no derivó de un acto de destitución mediante el cual el Instituto Federal Electoral hubiese concluido la relación laboral por supuestas acciones u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, sino que, como se ha razonado, dicha separación fue consecuencia de un acuerdo de reestructuración cuya debida individualización no fue acreditada por el Instituto demandado, esta Sala Superior considera que no es aplicable en el presente caso la hipótesis prevista en el artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que el mencionado Instituto Federal Electoral no podrá negarse a la reinstalación ordenada.”²⁴

Sin embargo, aun y cuando esta resolución constituye un gran avance en la protección de los derechos laborales de los trabajadores del Instituto, resulta lamentable que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no haya hecho la publicación de las tesis relevantes correspondientes, con lo cual se impide que un mayor número de trabajadores tengan conocimiento de tales criterios.

VIII. Derechos y obligaciones de los miembros del Servicio

Los derechos de los miembros del Servicio Profesional Electoral, se encuentran contenidos en diecisiete fracciones del artículo 142 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, mismos que consisten en:

²⁴ Idem

- I. *Obtener su nombramiento en el Cuerpo y rango que corresponda una vez satisfechos los requisitos establecidos;*
- II. *Ser asignado en alguno de los cargos o puestos de la estructura ocupacional del Instituto y adscrito a un área específica del mismo;*
- III. *Recibir las remuneraciones correspondientes al cargo o puesto, los estímulos del rango que ocupe y los incentivos a que se haga acreedor;*
- IV. *Recibir los apoyos para participar en el Programa;*
- V. *Obtener la titularidad en el rango correspondiente una vez cubiertos los requisitos señalados en el presente Estatuto;*
- VI. *Ser promovido en la estructura de rangos del Cuerpo que corresponda del Servicio, cuando se cumplan los requisitos establecidos para tal efecto y existan las vacantes respectivas;*
- VII. *Obtener la autorización correspondiente para estar en situación de disponibilidad, cuando cumpla con los requisitos correspondientes;*
- VIII. *Gestionar su reincorporación al Servicio, una vez concluido el periodo de disponibilidad;*
- IX. *Solicitar la movilidad;*
- X. *Inconformarse o reclamar ante las autoridades correspondientes del Instituto, en contra de los actos que considere le causen algún agravio en su relación jurídica con el Instituto;*
- XI. *Ser restituido en el goce y ejercicio de sus derechos y prestaciones cuando, habiendo sido suspendido o separado del Servicio, así lo establezca el recurso de inconformidad interpuesto;*
- XII. *Recibir conforme a la normatividad aplicable, el pago de pasajes, viáticos y demás gastos complementarios o adicionales, cuando por necesidades del Instituto se requiera su desplazamiento para el desahogo de comisiones especiales a un lugar distinto al de la entidad federativa o localidad donde se encuentre su adscripción;*
- XIII. *Recibir, cuando sea trasladado de una población a otra por un periodo mayor a seis meses o por tiempo indefinido, los gastos que origine el transporte de menaje de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea directa, ascendiente o descendiente, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su dependencia económica. Asimismo, tendrá derecho a que se le cubran los gastos de traslado de su cónyuge y los parientes mencionados en este párrafo, salvo que el traslado se deba a solicitud del propio miembro del Servicio;*
- XIV. *Recibir la prima vacacional y de antigüedad en los términos que establezca la legislación aplicable;*

- XV. *Recibir una compensación derivada de las labores extraordinarias que realice con motivo de la carga laboral que representa el año electoral, de acuerdo con las posibilidades presupuestales del Instituto;*
- XVI. *Conocer oportunamente los resultados de sus evaluaciones del desempeño, de aprovechamiento en el Programa y global, y*
- XVII. *Los demás que establezca este Estatuto, la legislación aplicable y los que apruebe la Junta.*

Por lo que hace a las obligaciones del personal del Servicio Profesional Electoral, las mismas se encuentran contenidas en dieciséis fracciones del artículo 144 de la norma estatutaria.

Por cuestión de extensión del presente ensayo sólo analizaremos aquellas que consideramos de mayor relevancia.

“I. Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y del Servicio”

Esta disposición resulta muy importante, y la misma debe ser observada y considerada por los miembros del servicio en el desarrollo de sus actividades diarias, para su análisis es preciso tener presente cuales son los fines del Instituto, mismos que se encuentran contenidos en el artículo 69, párrafo 1, y consisten en los siguientes:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;*
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;*
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;*
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;*
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;*

- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y*
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.”*

Por lo que hace a los fines del Servicio, estos no se encuentran señalados en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, lo cual sin duda produce incertidumbre jurídica en el personal, pues desconocería en todo caso, cuales son aquellos fines con los que debe contribuir a su cumplimiento.

“II. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”

Esta fracción, establece la obligación a cargo de los funcionarios del Instituto, de apearse a los principios rectores del actuar institucional, en efecto, si la institución esta obligada a observar en su actuación una serie de principios resulta inconcuso que el servidor público, en quien se materializa el actuar del ente administrativo, también se encuentra obligado a su cumplimiento.

“III. Conducirse en todo tiempo con profesionalismo, imparcialidad, legalidad y objetividad, respecto de las posiciones de las organizaciones y agrupaciones políticas, así como de los partidos políticos, sus candidatos, militantes y dirigentes, procurando que las relaciones de comunicación con ellos se lleven a cabo con cordialidad y respeto.”

Esta es también de suyo importante, pues refleja la esencia misma de la Institución, la cual al ser el garante de la adecuada organización de los procesos electorales, debe exigir de sus servidores una conducta imparcial frente a los diversos actores políticos.

IV. Desempeñar sus funciones con apego a los criterios de eficacia, eficiencia y cualquier otro incluido en la evaluación del desempeño que, al efecto, determine el Instituto.”

Esta disposición, esta directamente relacionada con el contenido del artículo 168, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, convirtiendo en obligación del servidor público, tener un desempeño adecuado que se vea reflejado en la evaluación del desempeño.

Aquí cabe señalar, que en diversas ocasiones se ha imputado a servidores públicos, la violación de este presupuesto legal, por la comisión de diversas conductas, no relacionadas con los resultados de la evaluación del desempeño, siendo que algunas autoridades resolutoras como la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores ha considerado procedente imponer una sanción por la violación de este precepto. Situación con la cual disiento, pues considero que solamente se puede imponer una corrección disciplinaria a un servidor público por la violación de la norma en estudio, cuando la evolución de desempeño no se encuentra dentro de los parámetros establecidos.

Esto es así, pues que la evaluación de los diversos factores que inciden en la evaluación del desempeño, como son los de eficacia y eficiencia, tienen una serie de procedimientos para ser medidos, y se debe de cumplir con una serie de requisitos, aunado a que la instancia facultada para ello, es la Junta General Ejecutiva, y no las Direcciones Ejecutivas, dentro del Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones.

De no considerarse así, podría llegarse al contrasentido, de que un servidor público fuera sancionado por el incumplimiento de dicha obligación, y al mismo tiempo obtener una buena calificación en la evaluación de desempeño, situación que ya ha acontecido.

“VII. Observar y hacer cumplir las disposiciones de orden jurídico, técnico y administrativo que emitan los órganos competentes del Instituto”

Esta obligación, constriñe a los servidores públicos del Instituto, no solo a dar cumplimiento a la normatividad que emiten los órganos del Instituto, sino a asegurar su cumplimiento dentro del ámbito de su competencia.

Es preciso señalar, que esta disposición tiene poca técnica jurídica, pues pretende establecer una distinción entre disposiciones en cuanto al contenido normativo de las mismas, siendo que independientemente de las características propias de cada disposición éstas seguirán teniendo un carácter eminentemente jurídico-normativo.

Es muy importante señalar, que en dicho artículo se establece una garantía a favor del miembro del servicio, al establecerse que la normatividad deberá ser emitida por órganos competentes.

Esta situación, resulta muy importante, pues en muchas ocasiones diversas instancias de toda índole en el Instituto, llegan a emitir disposiciones de carácter normativo, sin estar facultadas para ello, por lo que las mismas no podrían ser consideradas obligatorias para el servidor público.

XV. Conducirse con rectitud y respeto ante sus superiores jerárquicos, compañeros y subordinados, así como ante los representantes de los partidos políticos, de los que recibirán igual trato.

Esta disposición es muy importante para el adecuado desarrollo de las actividades dentro de toda Institución, y tiene que ver con el trato digno que toda persona debe recibir.

Sin embargo, la sanción por incumplimiento de esta disposición resulta muy complicada dada la naturaleza de las relaciones de trabajo. El primer obstáculo consiste precisamente en determinar, cuando existe una falta de respeto hacia un servidor público, cuando una reprimenda, llamada de atención o extrañamiento, que son atributos necesarios del ejercicio del mando, se traducen en un ataque a la propia dignidad del trabajador.

Una situación que se presenta en reiteradas ocasiones, dentro de la institución y que tiene nocivos efectos, sobre todo en las mujeres trabajadoras, es la figura del acoso sexual, que sin duda se adecua a la hipótesis normativa, pero con implicaciones mucho más profundas que una simple falta de respeto.²⁵

Al respecto, la Comisión del Servicio Profesional Electoral del Consejo General del Instituto, ha integrado el informe intitulado “Informe preliminar sobre definiciones y acciones de prevención y sanción contra el hostigamiento sexual”

En dicho informe se destaca que del año 2000 a noviembre de 2006, se han presentado un total de 18 denuncias, tres por año, ningún funcionario del Instituto ha sido sancionado con base en esas denuncias y la mayor parte de las víctimas han sido funcionarios de menor nivel, así como casos de personas que aspiraban a ingresar al Instituto.

Además de las obligaciones plasmadas en el artículo 144 antes citado, el Consejo General estimó conveniente, establecer una serie de prohibiciones para los miembros del Servicio, las cuales se encuentran contenidas en dieciséis

²⁵ El 23 de octubre de 2006, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, resolvió el expediente PA-JLE-GRO-02/2006, instruido en contra del Vocal del Registro Federal de Electores de la 06 Junta Distrital Ejecutiva en el estado de Guerrero, a quien se le imputaban conductas que configuraban acoso sexual en contra de una trabajadora eventual. La Dirección Ejecutiva consideró que se acreditaba la conducta imputada al servidor público, sin embargo, la Secretaría Ejecutiva, al resolver el Recurso de Inconformidad RI/SPE/10/2006, estimó que no existían elementos probatorios suficientes para determinar la responsabilidad del funcionario, y revocó la sanción impuesta.

fracciones del artículo 145 del Estatuto, cabe señalar que la distinción entre prohibición y obligación, resulta ociosa y carente de razón lógica, pues en última instancia, las prohibiciones entrañan una obligación de no hacer, por lo que consideramos que las mismas debería contemplarse en un mismo artículo como obligaciones.

Al respecto, solo analizaremos aquellas prohibiciones que consideramos más relevantes:

II. Emitir opinión pública o efectuar manifestaciones de cualquier naturaleza, en su carácter de funcionario electoral, en favor o en contra de partidos, agrupaciones u organizaciones políticas, así como de sus dirigentes, candidatos o militantes. Quedarán exceptuadas las declaraciones autorizadas que se formulen con motivo de debates sobre el Instituto, la ejecución de sus programas o el desempeño de sus funciones;

III. Realizar actos que acrediten una conducta parcial a favor o en contra de partidos, agrupaciones u organizaciones políticas, así como de sus dirigentes, candidatos o militantes;

Estas prohibiciones se encuentran íntimamente relacionadas con la obligación contenida en la fracción III del artículo 144, y tienen que ver con el cumplimiento de los principios de independencia e imparcialidad del Instituto Federal Electoral.

Únicamente consideramos que toda vez que la disposición contenido en la fracción II entraña una limitación a la garantía de libertad de expresión, ésta debería estar contemplada en una ley, como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y no en una norma reglamentaria como lo es el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Es preciso señalar, que a nuestro juicio, en caso de que algún servidor público incumpla con alguna de las citadas disposiciones, la sanción a imponer deberá ser la destitución por la gravedad misma de la falta, y la imperiosa necesidad de dar certeza a la ciudadanía y a los actores políticos, de la imparcialidad e independencia de la Institución.

IX. Dictar o ejecutar órdenes cuya realización u omisión transgredan las disposiciones legales aplicables en materia electoral;

Esta disposición consideramos tiene estrecha relación con el cumplimiento del principio de legalidad, a que están obligados los servidores públicos del Instituto.

De igual forma consideró que entraña el derecho de los inferiores jerárquicos de negarse a realizar alguna actividad que contravenga las disposiciones legales que rigen las actividades del Instituto.

En este sentido, atendiendo al contenido del artículo 8, fracción VII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el servidor público estaría en la obligación de informar al titular de la dependencia sobre el contenido de la instrucción que le ha sido girada, y las dudas que le produce de la misma.

IX. Derecho a la Sindicación de los Trabajadores del Instituto Federal Electoral

En este punto me apartaré de la temática central de este trabajo para referirme a un caso, que no incide en los miembros del Servicio Profesional Electoral, sino sobre el personal de la rama administrativa y tiene que ver con su derecho a la sindicación.

A. Crítica a las resoluciones dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-AES-001/2005 y SUP-AES-53/2006, por el que se niega el registro al Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Federal Electoral.

Con fecha 23 de febrero de 2004, un grupo de trabajadores del Instituto Federal Electoral, acudieron ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a solicitar el registro de la organización sindical denominada Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Federal Electoral.

El referido tribunal laboral se declaró incompetente y ordenó remitir el expediente a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien en una resolución dividida de 4 votos contra 3, de fecha 10 de agosto de 2004 determinó no asumir la competencia y remitir el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que resolviera cual de los dos órganos debía conocer del asunto.

En razón de lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la competencia a favor del Tribunal Electoral.

En este sentido, en sesión de fecha 27 de enero de 2005, la Sala Superior de Tribunal Electoral, determinó negar el registro de la asociación sindical solicitada aduciendo, en síntesis, que ese derecho no le estaba concedido a los trabajadores del Instituto Federal Electoral.

A continuación haremos un análisis de los argumentos vertidos por el órgano judicial electoral para arribar a dicha conclusión.

“En la normatividad constitucional y legal rectora de las relaciones de la Federación con sus servidores de confianza, no se encuentra previsto a favor de éstos el derecho a la sindicación, y aunque en los pactos internacionales existe la tendencia a disminuir al máximo las exclusiones de esta prerrogativa, la posición actual del Estado

Mexicano, quedó manifestada expresamente en la ratificación del último de ellos, con la reserva expresa, en el sentido de que el derecho a la sindicación se aplicaría dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones constitucionales y legales, como se demostrará a continuación.

El texto de la iniciativa de reforma sirve de sustento a la conclusión apuntada, consistente en que se creó un sistema integral, tendente a abarcar las relaciones laborales de los servidores públicos adscritos a las dependencias gubernamentales encargadas de realizar las funciones correspondientes a la Federación, sin constituir un obstáculo a lo anterior la disposición contenida al inicio del apartado B citado, en el sentido de que el mismo se encarga de regular las relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, si se tiene en cuenta que en la época de la reforma constitucional (publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta) no se encontraba previsto un organismo autónomo como el Instituto Federal Electoral, al cual se le encomendara la organización de las elecciones de los representantes populares del ámbito federal.

...

En el propio artículo 41 se estableció un régimen especial, encaminado a regular las relaciones laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, al establecer que las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público (Instituto Federal Electoral).”

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

Lo narrado hace patente que el establecimiento de ese régimen laboral especial, no propendió al establecimiento automático de un estatuto constituido con mayores derechos a los consignados en el régimen constitucional y legal general de los trabajadores del Estado, ni el de establecer un sistema preferencial, respecto de los trabajadores del Instituto Federal Electoral, en posición privilegiada respecto a los demás servidores estatales federales, todo lo cual conduce a

considerar que lo dispuesto en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, contiene un principio general rector de las relaciones de los trabajadores de confianza de los órganos de la Federación, como es el Instituto Federal Electoral, porque de otra forma se contravendrían las finalidades perseguidas, tanto por las reformas constitucionales al artículo 123, como por las relativas a la creación del Instituto Federal Electoral, en su carácter de organismo autónomo.”

Así pues, la interpretación sistemática del apartado B del artículo 123 constitucional, conforme al principio del legislador racional, que presume la congruencia de los ordenamientos jurídicos, y por tanto la no reiteración de disposiciones, llevan a considerar que el poder revisor de la constitución únicamente garantizó a los trabajadores de confianza los derechos mencionados, pues si la finalidad hubiera sido garantizarles los mismos derechos que a los de base, no hubiera sido necesaria la inclusión de la fracción XIV, en la cual se refiere que los trabajadores de confianza tendrán derecho a las medidas de protección al salario y la seguridad social, porque estos derechos ya se encuentran previstos en las fracciones IV, V, VI y XI, y la inclusión de la primera fracción en comento sería inocua e inútil, al no estar encaminada a producir efecto jurídico alguno, o a ser una mera repetición de otras, de modo que la única forma en la cual se logra que la disposición contenida en la fracción XIV, tenga efectos propios y naturales es entendiéndola dirigida a la fijación del régimen específico de los trabajadores de confianza, distinto al de los trabajadores de base.”

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

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

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

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

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

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

A mayor abundamiento, si se llegara a estimar existente un conflicto del pacto internacional y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo referidos, por carecer éste de alguna restricción en su texto o literalidad al derecho de sindicación, se mantendría la solución apuntada.

Ciertamente, esta antinomia jurídica se resolvería a favor del pacto y no del convenio, mediante la aplicación del principio cronológico para la solución de antinomias, enunciado como la norma posterior deroga a la anterior (lex posterior derogat legi priori), que resultaría aplicable, por tratarse de normas de igual jerarquía normativa, al tratarse, en ambos casos, de instrumentos internacionales, si se tiene en cuenta que el convenio fue suscrito por México en mil novecientos cincuenta, en tanto que respecto del pacto se hizo en mil novecientos ochenta y uno, pues esto denota la posterioridad del pacto referido, y al tratarse de normas dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse superada, y por tanto ceder ante la nueva.

Además, al momento de suscribir el segundo instrumento internacional, México realizó una reserva en la cual se estableció lo siguiente:

Al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el Artículo 8 del aludido Pacto se aplicará en la República Mexicana

dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias."

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

Consecuentemente, la prohibición del derecho a la sindicación, respecto de los trabajadores del Instituto Federal Electoral, se ajusta la normativa internacional vigente."²⁶

Al respecto, disentimos y lamentamos mucho la decisión del Tribunal Electoral y la consideramos un retroceso y abandono de la postura garantista que en la materia electoral había venido asumiendo el propio tribunal.

Al respecto, es importante revisar lo que en materia electoral, ha sustentado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.—Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una

²⁶TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Sentencia dictada en el expediente SUP-AES-01/2005, fecha 3 de febrero de 2005, www.trife.org.mx

república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2000.—Democracia Social, Partido Político Nacional.—6 de junio de 2000.—Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001.—José Luis Amador Hurtado.—30 de enero de 2002.—Mayoría de cinco votos.—Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001.—Sandra Rosario Ortiz Noyola.—30 de enero de 2002.—Mayoría de cinco votos.—Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.²⁷

En efecto, en la resolución se afirma que los trabajadores no tienen conferido el derecho a la sindicación, esta apreciación deviene de una interpretación excluyente y parcial del artículo 41, base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que el citado artículo excluye a los trabajadores del Instituto Federal Electoral de los derechos consagrados en el artículo 123 de la norma fundamental.

²⁷ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 97-99.

Al respecto, estimamos que la interpretación de las normas constitucionales, sobre todo cuando se trata de la concesión o negación de derechos, debe ser sistemática y funcional, es decir, considerando al cuerpo normativo como un sistema de normas que se interrelacionan e interactúan entre sí, complementándose y no como disposiciones aisladas.

En este sentido, consideramos que aun y cuando el texto del artículo 41, no establece claramente la aplicación de los contenidos de alguna de las fracciones del artículo 123, los mismo contienen principios de carácter social que deben ser aplicados a todos los trabajadores por igual.

De aceptarse el criterio sustentado por el Tribunal Electoral, se podría llegar al extremo de considerar que a los trabajadores del ente electoral, se les podría negar cualquier derecho de carácter laboral, pues en el texto constitucional no les ha sido otorgado ninguno.

De igual forma, consideramos que es importante tener en cuenta el criterio que ha venido siendo esgrimido por algunos ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como Don Guillermo Ortiz Mayagoitia)²⁸ en el sentido de que la limitación de garantías o derechos fundamentales, no puede hacerse a partir de normas secundarias, sino que deben estar expresamente consignadas en el texto constitucional.

Sin embargo, el Tribunal Electoral, no solo afirma que a los trabajadores del Instituto Federal Electoral no les ha sido otorgado el derecho a la sindicación, lo cual es una afirmación debatible, sino mas allá, sostiene que el mismo les esta prohibido. Dicha afirmación carece de sustento legal, pues ni en el texto constitucional, ni en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

²⁸ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Versión Estenografita de la sesión de fecha 28 de septiembre de 2006, www.scjn.gob.mx.

Electoral y menos aun en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, se establece esa clase de prohibición.

El único asidero legal que encuentra el Tribunal para tal afirmación, es la referencia que hace el artículo 172, párrafo 1 de la norma electoral, al señalar que los trabajadores del Instituto serán considerados de confianza y sujetos al régimen de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Continuando con el análisis de la resolución en comento, el Tribunal afirma que las relaciones de trabajo entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores, se rigen por el contenido del artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta afirmación es contradictoria con otras resoluciones emitidas por el propio Tribunal, y pone de manifiesto el alejamiento de ese órgano con las reivindicaciones laborales de los trabajadores del Instituto Federal Electoral.

En efecto, al resolver los juicios laborales SUP-JLI-09/2005, de fecha 8 de junio de 2005 y SUP-JLI-10/2005, de fecha 27 de junio de 2005, el Tribunal Electoral señala:

“...en virtud del régimen especial que regula sus relaciones de trabajo, pues éstas, como enseguida se verá, no pueden ser ubicadas directamente en el apartado "A" ni en el "B" del artículo 123 Constitucional.

...

Claramente se ve que, en ninguno de los supuestos mencionados por los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional, se sitúa el Instituto Federal Electoral, pues, respecto al apartado "A", ninguna base hay para considerar que es integrante de alguno de los factores de la producción y, con relación al apartado "B", de conformidad a lo dispuesto en la fracción III del artículo 41, de la Carta Magna, dicho Instituto es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, independiente en sus decisiones y

funcionamiento; de ahí que no pertenezca a los Poderes de la Unión ni al Gobierno del Distrito Federal y tampoco constituye una institución de banca.

*Por tanto, no hay base legal alguna para considerar que el artículo 123 constitucional regula las relaciones jurídicas entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores en lo tocante a la estabilidad en el empleo.*²⁹

Pero la contradicción no solo ha quedado a nivel de sentencias, sino que el órgano judicial contradice una tesis de jurisprudencia emitida por la propia Sala Superior del Tribunal, sin que en la resolución en estudio se señale si el citado órgano se aparta del criterio sustentado con anterioridad. La tesis en comento señala de forma textual lo siguiente:

“RELACIONES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. DISPOSICIONES QUE LAS RIGEN.—*El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, vigente a la fecha, por disposición del artículo décimo primero transitorio del decreto de reformas al primero de los ordenamientos mencionados, de diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, regulan las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Federal Electoral. Desde una perspectiva constitucional, el artículo 123 es el que establece las relaciones típicas del derecho del trabajo. El apartado A de tal artículo prevé las relaciones laborales de los sujetos relacionados con los factores de producción, pues las leyes que sobre ese tema expide el Congreso de la Unión, rigen entre: ... los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos ...; a su vez, el apartado B del propio artículo constitucional se refiere a las relaciones jurídicas de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de algunas instituciones bancarias con sus servidores. El Instituto Federal Electoral no se sitúa en alguno de los supuestos mencionados por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, en tanto que ninguna base hay para considerar que constituye uno de los factores de producción ni que pertenece a los Poderes de la Unión ni al Gobierno del Distrito Federal, sino que es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 41 constitucional. Además, en*

²⁹ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, sentencia dictada en el expediente SUP-JLI-09/2005, de fecha 8 de junio de 2005, www.trife.gob.mx

conformidad con esta disposición, las relaciones de trabajo de los servidores del referido instituto se rigen por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral a la fecha vigente; de ahí que ante la regla general establecida en el artículo 123 y la regla específica contenida en el artículo 41, fracción III, ambos de la Constitución federal, resulta aplicable esta última, con la salvedad a que se refieren los artículos 172, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en la técnica de la aplicación de la ley, lo específico priva sobre lo genérico, principio general de derecho que se invoca en términos del artículo 2o., párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tercera Época:

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-046/97.—Salvador Ávalos Espardo y otros.—11 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-053/97.—Doris Lina Ortiz Villalobos.—11 de diciembre de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-029/98.—Hilda Cabrera Peláez y otros.—5 de junio de 1998.—Unanimidad en el criterio.—Disidente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.”³⁰

Por otra parte, el Tribunal Electoral hace mención de pactos y convenios internacionales, suscritos por México, y los cuales hacen referencia al derecho a la sindicación; nuevamente el órgano judicial recurre a la técnica del malabarismo jurídico para la interpretación de dichas normas internacionales.

En efecto, se afirma que nuestro país suscribió tanto el Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, el Tribunal considera la reserva formulada por nuestro país, en el Pacto, en la cual se señala que la firma de dicho instrumento “...no impedirá someter a restricciones

³⁰ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 285-286.

legales el ejercicio de ese derecho a los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.” Sin embargo, reiteramos, que en ningún texto legal, se hace referencia a una limitación impuesta a los derechos de los trabajadores del Instituto Federal Electoral.

En referencia a los mismos instrumentos internacionales, el órgano judicial electoral, pretende generar la idea de una probable contradicción entre ambos instrumentos internacionales, y opta para solucionar dicha contradicción a través del sistema cronológico, en donde la norma posterior deroga a la anterior.

Al respecto, considero que es inexacta la apreciación de tribunal pues las normas son perfectamente compatibles en su texto, lo que hace el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es precisar algunas situaciones relacionadas con quienes desempeñan alguna función pública. Pero aun y considerando que entre dichas normas hubiere existido una contradicción consideramos que la mejor forma de resolver tal antinomia, debió ser a través del principio recogido por la doctrina laboral mexicana y la legislación, de en caso de duda de resolver desde el punto de vista mas favorable a los intereses del trabajador.

Es muy importante analizar una afirmación poco afortunada por parte de los magistrados que integraron anteriormente la Sala Superior del Tribunal Electoral, y me permito citarla textualmente:

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

*imparcialidad y objetividad, para alcanzar su meta primordial, de encontrar los representantes populares legítimos.*³¹

Esta afirmación parece referir que en virtud de que el Instituto, indefectiblemente violentará los derechos de sus trabajadores, pues es mejor quitarles tales derechos, con el fin de que no se entorpezca la organización de los procesos electorales.

Si ya estamos en este estado de cosas, mejor eximamos al Instituto del cumplimiento de cualquier derecho a favor de los trabajadores, con la cual la organización de las elecciones será mucho más sencilla.

En efecto, la concesión de las garantías a favor de los hombres y mujeres, significó una limitación al poder avasallador, primero de los reyes y después del Estado mismo. Claro que sería mas fácil gobernar sin limitaciones, pero entonces viviríamos en una dictadura y no en una democracia como pretendemos ser.

La preocupación del Tribunal, sería fácilmente subsanable, al establecer reglas para el ejercicio de ciertos derechos (como el de huelga) por parte de los trabajadores, durante los procesos electorales.

Es preciso señalar que a finales del año pasado, nuevamente trabajadores del Instituto Federal Electoral, solicitaron a la Sala Superior del Tribunal Electoral, su registro como asociación sindical, mediante resolución de fecha 4 de diciembre de 2006, dictada en los autos del expediente SUP-AES-53/2006, el citado órgano judicial determinó negar dicha solicitud prácticamente en los mismos términos señalado en párrafos precedentes.

³¹ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Sentencia dictada en el expediente SUP-AES-01/2005, fecha 3 de febrero de 2005, www.trife.org.mx

Contra dicha determinación, los solicitantes interpusieron juicio de amparo ante el Juzgado Quinto de Distrito en Materia Laboral del Primer Circuito, misma que quedo radicada con el número de expediente 1951/2006.

Con fecha 9 de febrero el quinto juzgado de distrito dictó resolución en el juicio de amparo señalado, sobreseyendo el mismo, al considera esencialmente lo siguiente:

“En la especie, este Juzgado advierte de oficio, que en cuanto a la resolución de cuatro de diciembre de dos mil seis, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que declaró improcedente la solicitud de registro del Sindicato quejoso, -la cual es de naturaleza jurídica laboral, ya que a través de ella se sancionó el derecho de asociación de los trabajadores y su posibilidad de defender colectivamente sus derechos individuales o gremiales-, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, con relación al artículo 99, párrafo cuarto, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el citado artículo 73, fracción XVIII, de la ley de la materia, establece que:

"Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley."

Pues bien, el artículo 73 de la Ley de Amparo enumera en sus diecisiete primeras fracciones, las diversas situaciones que acarrear la improcedencia del juicio, sin embargo, la hipótesis consignada en la fracción XVIII, extiende el alcance a aquellas cuestiones, que sin estar expresamente establecidas en las fracciones que le preceden deriven de la propia ley.

Así, la fracción XVIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, permite la posibilidad que se actualicen supuestos de improcedencia, que no necesariamente se infieran de ese mismo ordenamiento, sino que tengan su sustento, incluso, en la Constitución General de la República.

Por su parte, el artículo 99 de la Carta Magna, establece en su párrafo cuarto, fracción VII, lo siguiente:

“Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral **le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable**, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

...

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;...”

El citado precepto constitucional prevé la inatacabilidad de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, la inatacabilidad de las resoluciones de referencia, se ve corroborada por los artículos 184 y 189, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los términos siguientes:

“Artículo 184. De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

“Artículo 189. La Sala Superior tendrá competencia para:
I. Conocer y resolver, **en forma definitiva e inatacable**, las controversias que se susciten por:

...

h) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores...”

Por tanto, de lo establecido por los artículos anteriores, resulta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es uno de los

órganos a los que la Constitución y su ley orgánica conceden la facultad de emitir decisiones definitivas e inatacables, debiendo resaltarse que la inatacabilidad referida deviene fundamentalmente de la trascendencia social de su actuación, y de ese modo, su inimpugnabilidad debe comprender incluso el juicio de garantías.

Asimismo, lo previsto en el referido artículo constitucional en cuanto a las características de las decisiones adoptadas por el Tribunal, no se constriñe a aquellas que se dicten en materia electoral, sino que la limitación fue extendida por el Constituyente a todas las leyes emanadas de la Carta Magna, -como lo es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación-; de donde se sigue que los conflictos en materia laboral en la forma indicada, son del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y no a través de algún juicio o recurso que deba conocer y resolver un órgano ajeno a su estructura; de ahí que resulte improcedente el juicio de amparo en contra del acto reclamado, al no poder ser examinado dentro del juicio de amparo.

Sirve de apoyo a lo considerado, la tesis 2a.XXVI/2002, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página cuatrocientos treinta y tres, del Tomo XV, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente al mes de marzo de dos mil dos, que señala:”

No concordamos con lo señalado por el juez de amparo, al considerar que se actualiza la improcedencia del juicio de garantías por aplicación de los artículo 99, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 189, fracción I, inciso h) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismos que consideran las resoluciones del Tribunal Electoral como definitivas e inatacables, entre otros casos, cuando se diriman conflictos laborales entre el Instituto y sus servidores, pues consideramos que parte de una premisa equivocada. En efecto, la solicitud de registro de una agrupación sindical es un acto eminentemente administrativo, mediante el cual, la autoridad competente, formaliza la creación de la asociación de trabajadores.

En el caso de los trabajadores regidos por el apartado A del artículo 123 Constitucional, esto no reviste mayor relevancia pues la resolución desde el punto de vista formal y material, es administrativa.

Sin embargo, en el caso de los trabajadores burócratas, esta situación es un tanto diferente, pues ellos no solicitan el registro de sus asociaciones sindicales ante una autoridad administrativa, sino judicial (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); sin embargo, por ese hecho no puede considerarse que tal resolución sea de carácter judicial, pues la misma no deriva de la solución de un conflicto entre dos partes, en la que se decida el derecho a favor de uno u otro, sino que es una determinación eminentemente administrativa.

Al respecto resulta relevante lo señalado por el Poder Judicial de la Federación en las siguientes tesis:

“TRIBUNAL DE ARBITRAJE, LAUDOS Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEL (AMPAROS DIRECTO E INDIRECTO). *Es cierto que se ha sentado jurisprudencia en el sentido de que los laudos pronunciados en los juicios arbitrales por el Tribunal de Arbitraje, son reclamados en amparo directo ante la Cuarta sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 45 de la Ley de Amparo; pero el concepto de laudo debe interpretarse de conformidad con lo establecido en el artículo 46 del propio ordenamiento, es decir, la sentencia definitiva que decide el juicio en lo principal, contra la cual no se admite recurso ordinario alguno. En los términos expuestos, es evidente que para que exista laudo, es necesario que antes se haya seguido un juicio arbitral y dicho laudo sea su conclusión. Ahora bien, el Tribunal de Arbitraje y las Juntas de Conciliación y Arbitraje efectúan actos jurisdiccionales y otros meramente administrativos, contándose entre los primeros la sustanciación y decisión de los conflictos individuales y colectivos surgidos entre el Estado y sus trabajadores, y, respecto a los segundos, cabe mencionar los actos de registro de los sindicatos, a que se refiere la fracción IV del artículo 99 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, así como la anotación que el Tribunal de Arbitraje, hace de los cambios en las mesas directivas de los sindicatos, en los términos de la fracción II del*

artículo 55 del propio ordenamiento. Por tanto, el acto reclamado no es un laudo, si no ha existido juicio alguno, ni la resolución impugnada reúne los requisitos de una sentencia definitiva, sino que, por el contrario, se trata de una mera resolución de carácter administrativo que desechó la demanda interpuesta por los quejosos a efecto de que el Tribunal citado desconociera a un sindicato; y es evidente, que no procede el amparo directo, sino el indirecto, de conformidad con la fracción VI del artículo 107 constitucional y el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, por tratarse de actos de autoridad judicial ejecutados fuera de juicio.

Amparo directo en materia de trabajo 4768/51. Peña Valencia Hermenegildo y coags. 5 de enero de 1955. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Luis Díaz Infante. La publicación no menciona el nombre del ponente.³²

“SINDICATOS, REGISTRO DE LOS. LA RESOLUCION QUE LO NIEGA O CONCEDE NO ES IMPUGNABLE EN AMPARO DIRECTO.

Para el registro de una agrupación sindical, se sigue un procedimiento meramente administrativo, que consiste en la debida comprobación, ante las autoridades competentes de trabajo, de los requisitos que la ley exige para considerar constituida dicha agrupación, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 365 y 366 de la Ley Federal de Trabajo. Por lo tanto, la decisión que recae a una solicitud de tal naturaleza es un acto no jurisdiccional, en tanto que dicho procedimiento no se ventilan contiendas o conflictos entre los sujetos de una relación laboral, y la resolución relativa, no decide ningún conflicto jurídico o económico, individual o colectivo. Por ello, los actos que emanan de aquel procedimiento, son actos fuera de juicio, que si bien son susceptibles de impugnarse a través del juicio constitucional, la vía correcta es el amparo indirecto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Reclamación 5/93. Presidente del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio de las autoridades del Estado de San Luis

³² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, IUS 2006, Quinta Epoca, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXXIII, Página: 83

*Potosí. 15 de abril de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Esteban Oviedo Rangel.*³³

En este sentido, el juez de amparo debió considerar que el artículo 99, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correlativo 189, fracción I, inciso h) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señalan claramente que la defintividad e inatacabilidad de las resoluciones del Tribunal Electoral en materia laboral, será cuando diriman algún conflicto o diferencia entre el Instituto y sus servidores.

En el caso que nos ocupa la solicitud de registro sindical, de ninguna forma puede considerarse como un **conflicto** o **diferencia** entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores, pues el registro de un organismo sindical no para ningún perjuicio a la parte patronal.

Esto se puede derivar del siguiente criterio de jurisprudencia sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito:

“REGISTRO SINDICAL, EL PATRÓN CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO QUE RESUELVE UNA CUESTIÓN SOBRE EL. En términos del artículo 133, fracciones V y VII, de la Ley Federal del Trabajo, a los patronos les está prohibido intervenir en cualquier forma en el régimen interno del sindicato y ejecutar cualquier acto que restrinja a los trabajadores los derechos que les otorga la ley; por otro lado, del procedimiento de registro de los sindicatos ante las autoridades del trabajo, previsto en los artículos 365 a 370 de la Ley Federal del Trabajo, no se desprende que el patrón tenga derecho de intervenir en él, pues se trata de un procedimiento administrativo que tiene por objeto formalizar al sindicato como persona moral, lo cual se desprende de los artículos 368 y 374 de la Ley Federal del Trabajo; consecuentemente, el patrón carece de legitimación para

³³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, IUS 2006, Octava Epoca, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XII, Julio de 1993, Página: 301

interponer recurso de revisión contra la sentencia que concede el amparo para que se registre un sindicato, porque no afecta su esfera jurídica ni patrimonial.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 247/98. Colegio de Bachilleres. 26 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretaria: Verónica Ávalos Díaz.³⁴

En contra de esta determinación los quejosos han interpuesto un Recurso de Revisión, del cual conoce el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, bajo el numero de expediente R.T. 28/2007.

Es preciso señalar que varios ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han manifestado la necesidad de delimitar los alcances del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la inimpugnabilidad de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ejercido la facultad de atracción para conocer del Recurso de Revisión interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México en contra de actos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, radicado con el numero de expediente 007/2006-00, bajo la ponencia del Sr. Ministro Don José de Jesús Gudiño Pelayo.

Para concluir, vale la pena citar en este caso, la celebre frase que pronunciara el Presidente de la Corte Constitucional de Alemania Gebhard Muller: *“Mas derechos para el individuo, significarán mas derechos para todos”*.

³⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006, Novena Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Mayo de 1998, Tesis: I.7o.T.59 L, Página: 1059*

“La muerte de un hombre acaudalado, enriquece a sus parientes, la de un obrero priva a su familia de su sostén”.

Georges Ripert

CAPÍTULO CUATRO CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En este capítulo abordaremos dos aspectos muy importantes de toda relación de trabajo: las condiciones generales de trabajo y la seguridad social.

Mediante las condiciones generales de trabajo, el titular de la dependencia establece la forma o características en las que el trabajador deberá desempeñar las actividades propias de la relación laboral, estas condiciones son aplicables de forma general a todos los trabajadores.

Podría considerarse que las condiciones generales de trabajo, son a los burócratas, lo que el Contrato Colectivo de Trabajo es a los empleados “comunes”. Sin embargo como lo señala el maestro Miguel Acosta Romero entre ambas figuras jurídicas, existen importantes diferencias, a saber:

“1. En cuanto a su revisión, el contrato colectivo se revisa cada año por cuestiones salariales y cada dos años en su clausulado general.

Las condiciones generales de trabajo se revisan cada tres años, no indica la ley si en esta revisión se comprenderán cuestiones salariales y cuestiones generales.

...

3. Las condiciones generales de trabajo no son negociadas o acordadas por consenso, sino en los términos del artículo 87 se fijan por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión de sindicato. Y tomar una opinión no es negociar...ni tampoco se puede exigir la revisión de las condiciones mediante el proceso de huelga...”¹

Como lo apuntamos en el capítulo anterior, la escueta regulación de las normas laborales relacionadas con los trabajadores al servicio del Instituto Federal Electoral, no señala de manera expresa que el Instituto Federal Electoral deberá emitir condiciones generales de trabajo, sin embargo, podríamos considerar que la enumeración que hace el artículo 169, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se refieren precisamente a las condiciones general de trabajo.

En este aspecto, podríamos señalar una limitación mas a los derechos de los servidores del Instituto Federal Electoral, pues a diferencia de los trabajadores burócratas en general, el Instituto Federal Electoral no esta obligado a la revisión de las condiciones generales de trabajo, tan es así que a partir de la expedición del Estatuto en 1999, Éste no ha sido modificado, en ninguna de sus partes.

I. Los trabajadores del Instituto Federal Electoral en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional

Para efectos de la relación de trabajo con el Instituto Federal Electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, considera a todos sus trabajadores, sin excepción, de confianza y por disposición del mismo artículo, el personal queda sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional. Al respecto, es necesario señalar que esta disposición resulta contraria al texto del citado artículo Constitucional.

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.*, p. 335

En efecto, las normas que se establecen en el citado apartado B, tienen por objeto regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como del Distrito Federal, y sus servidores, mas no así a aquellos organismos con personalidad jurídica diversa a la del Estado, como podrían ser los órganos descentralizados.

Este criterio ha sido sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.”²

En este sentido, si a un organismo descentralizado, que guarda una estrecha relación con el Poder Ejecutivo Federal, no le son aplicables las disposiciones en materia de trabajo burocrático, con mayor razón, no le serán aplicables un organismo como el Instituto Federal Electoral, cuya característica principal es su desvinculación total con el gobierno federal

En virtud de esta referencia, los trabajadores del Instituto Federal Electoral, solo gozarán de las medidas de seguridad social y de las medidas de protección del salario.

Es preciso señalar, que no obstante que por disposición de este artículo los trabajadores del Instituto Federal Electoral podrían no gozar de la estabilidad en el empleo, en virtud del contenido de las disposiciones del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, los trabajadores no podrán ser removidos libremente de su empleo, sino solo por las causas de

² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006*, Registro 200,199, Jurisprudencia, Materia(s): Laboral, Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 1/96 Página: 52,

terminación de la relación de trabajo que limitativamente se señalan en el artículo 157 de la norma estatutaria.

Esto, en razón de que como es de explorado derecho, las normas que regulan las relaciones de trabajo contienen mínimos que deberán cumplir los entes obligados, sin embargo estos pueden ser ampliados a favor de los trabajadores a través de normas de carácter secundario.

II. Inconstitucionalidad del artículo 172, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

El artículo 172, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que todos los trabajadores del Instituto Federal Electoral serán considerados de confianza. Al respecto, como se señala en el título del subtema en estudio, consideramos que dicha disposición resulta inconstitucional.

La inconstitucionalidad del referido artículo la advertimos de la propia naturaleza de las relaciones laborales entre del Instituto Federal Electoral y sus trabajadores. Si como lo señalamos en el capítulo anterior, la relación que se da entre el Instituto y sus trabajadores es una relación eminentemente administrativa, entonces, no resulta aplicable la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional, pues los trabajadores del Instituto se encontrarían excluidos de tal regulación por disposición del artículo 41, base tercera de la norma fundamental.

En efecto, si el constituyente permanente hubiere querido otorgar la categoría de trabajadores de confianza a los servidores públicos del Instituto, no hubiera sido necesario señalar expresamente en el artículo 41 de la Constitución, que las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores se regirían por la disposiciones de la ley electoral y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Es aplicable analógicamente, la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que señala:

“POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, reiteradamente, (*“POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”*, Novena Época, Pleno, tesis P./J. 24/95; *“POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.”*, Octava Época, Pleno, Tomo I, Primera Parte-1, página 43; *“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.”*, Octava Época, Pleno, tesis P./J. 9/90; *“POLICÍAS. EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA LA ORDEN QUE DECRETA SU BAJA.”*, Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 7/96; *“POLICÍAS. TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA ORDEN DE BAJA.”*, Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 8/96) en el sentido de que los miembros de los cuerpos de seguridad pública no están sujetos al régimen laboral que establece el apartado B del artículo 123 constitucional, ni quedan incluidos en la relación laboral que existe entre los trabajadores de confianza y el Estado, equiparándolo con un patrón, ya que el vínculo existente entre los miembros de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral, sino administrativa, en tanto que si en la Constitución se hubiese querido dar un trato igual a los grupos mencionados en la misma, constituidos por los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, no se hubiera establecido, en dicha fracción, que debían regirse por sus propias leyes, ya que hubiera bastado con lo enunciado en el apartado B, al señalar las reglas generales para normar las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. En estas condiciones, lo establecido en los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, son contrarios a lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues la razón de la inclusión en un precepto expreso, de que los cuatro grupos citados deben regirse por

sus propias leyes, se ve nulificada al asemejarlos a los trabajadores al servicio del Estado. Es decir, la disposición constitucional, al diferenciar a estos grupos en las reglas que regulan las relaciones del Estado con sus trabajadores, señalando que deberán regirse por sus propias leyes, las excluye de la aplicación de las normas que se establecen en el citado apartado. Por último, la exclusión de los miembros de los cuerpos de seguridad pública de las relaciones que regula el apartado B del artículo 123 constitucional, se hace patente si se considera que en el segundo párrafo de la fracción XIII se establece que el Estado deberá proporcionar a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI, lo que implica un privilegio constitucional en favor de algunos de los sujetos que contempla la fracción XIII, establecido en forma expresa en atención a que se encuentran excluidos de dichas prestaciones. Esto es, si la intención de la Potestad Revisora hubiera sido la de considerar a los grupos señalados en la fracción XIII del apartado B, como trabajadores de confianza, con los derechos de protección al salario y a la seguridad social, no hubiera sido necesario disponer, expresamente, que el Estado se encuentra obligado a otorgar a una parte de ese grupo lo que ya está establecido en la fracción XIV, de lo que se evidencia la exclusión de dichos grupos de ser considerados como trabajadores.

Amparo en revisión 3034/96. Jerónimo Eduardo Osorno Lara y otro. 30 de mayo de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1171/97. Andrés Ortega Caballero. 27 de agosto de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 1251/97. Jorge Bernardo Tercero Vega. 31 de octubre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Antonio González García.

Amparo en revisión 2232/97. Jimmy Guadarrama Mc Naught. 14 de noviembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 2439/97. Alejandro Uriel Martínez Calzada. 20 de febrero de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano Gallegos.

*Tesis de jurisprudencia 14/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de marzo de mil novecientos noventa y ocho.*³

Ahora bien, si por otra parte se considera que las relaciones de trabajo del ente electoral, son de naturaleza eminentemente laboral, de igual forma el artículo en cita resulta inconstitucional.

En primer lugar, debemos establecer que es lo que se entiende por trabajadores de confianza.

La tarea de buscar una definición resulta harto complicada, pues la mayoría de los autores consultados, comentan sobre la dificultad que ha representado el concepto. Al respecto, el maestro José Dávalos señala: *“Dar una definición satisfactoria de lo que es un trabajador de confianza no ha sido tarea fácil, lograr una conceptualización se presenta como un serio obstáculo tanto para la doctrina como para el propio legislador.”*⁴

Por su parte, Baltaza Cavazos señala: *“Uno de los temas mas espinosos, conflictivos y resbaladizos en nuestro derecho laboral, es el relativo a los que primero se conoció con el nombre de empleados y después, trabajadores de confianza.”*⁵

Ahora bien, un acercamiento mas preciso al concepto de trabajadores de confianza nos lo da, una muy antigua tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006*, No. Registro: 196,609, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VII, Marzo de 1998, Tesis: 2a./J. 14/98, Página: 352.

⁴ DAVALOS, José, *Op. Cit.*, p. 315

⁵ CABAZOS FLORES, Baltasar, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, editorial Trillas, México, 1997, p. 142

“EMPLEADOS DE CONFIANZA. Los empleados de confianza son aquellos que intervienen en la dirección y vigilancia de una empresa, y que, en cierto modo, sustituyen al patrono en alguna de las funciones propias de éste.

Amparo directo en materia de trabajo 24/44. Cano Francisco y coagraviados. 3 de mayo de 1944. Unanimidad de cinco votos. Relator: Ángel Carvajal.”⁶

Este concepto, trasladado a la función pública podríamos adecuarlo, considerando que serán trabajadores de confianza, aquellos funcionarios que tengan el mas amplio poder de mando y dirección dentro de una organización pública, que puedan emitir ordenes y disposiciones, sobre horarios de trabajo, organización de personal, aumento o disminución de percepciones de los trabajadores, imposición de sanciones, entre otras.

Ahora bien, en el caso en estudio, se ha dispuesto que todos los trabajadores del Instituto, sean considerados de confianza, sin atender a la naturaleza propia de las funciones que desempeñan los trabajadores del Instituto.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación a través de sus diversos órganos judiciales, ha sustentado diversos criterios relacionados con el tema, a continuación señalaremos algunos que nos parecen relevantes:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS. La calidad de confianza de un trabajador al servicio

⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, IUS 2006, No. Registro: 374,212, Tesis aislada, Materia(s): Laboral, Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: LXXX, Tesis: Página: 2139.

del Estado es excepcional en atención a la regla general consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de 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.

Contradicción de tesis 137/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Séptimo, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 15 de octubre de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Tesis de jurisprudencia 160/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil cuatro.”⁷

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL. De la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que “la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza”, se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por exclusión, cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no

⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, IUS 2006, No. Registro: 180,045, Jurisprudencia, Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Noviembre de 2004, Tesis: 2a./J. 160/2004. Página: 123

serlo con motivo de que el patrón equiparado confiera este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo, ya que de considerarse exclusivamente la denominación de éste, se podría sujetar la voluntad soberana a lo determinado en el acto administrativo mediante el cual el patrón equiparado nombra a un servidor público, cuando es aquél quien debe someterse a la majestad de la Constitución General de la República y de las leyes emanadas de ésta.

Conflicto de trabajo 1/2003-C. Suscitado entre Elia Elizabeth Rivera Arriaga y la Directora General de Recursos Humanos y el Director General de Inmuebles y Mantenimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1o. de abril de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios.⁸

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. REQUISITOS PARA PROBAR SU CARÁCTER DE CONFIANZA. El carácter de confianza de un trabajador al servicio del Estado no depende de la denominación del puesto o de la clave que ostente el mismo, así como tampoco de que el puesto esté en los catálogos incluido como de confianza, sino del hecho de que el trabajador desempeñe funciones que, conforme a los catálogos a que se refiere el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sean de confianza; en consecuencia, cuando el titular de una dependencia se excepciona afirmando que un trabajador al servicio del Estado es de confianza, resulta necesario que en la contestación a la demanda precise cuáles son las funciones que el trabajador venía desempeñando, así como que en el juicio laboral pruebe, en primer término, que efectivamente desempeñó las funciones que señaló; y, en segundo lugar, que las mismas estén catalogadas como de confianza, ya que de no cumplir con lo anterior la Sala resolutora considerará, ipso facto, que se trata de un trabajador de base, pues el artículo 4o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sólo establece dos categorías: de base y de confianza, y si no se prueba que el trabajador hubiera tenido

⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, IUS 2006, No. Registro: 181,256, Tesis aislada Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Junio de 2004, Tesis: P. XXXII/2004 Página: 7

este último carácter, evidentemente que debe ser considerado como de base.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 4038/2004. Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. 3 de junio de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Guerrero Láscars. Secretario: Gonzalo Hernández Vergara.⁹

“TRABAJADORES DE CONFIANZA. SU NATURALEZA SE ENCUENTRA DEFINIDA EN EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Y NO EN LO PACTADO EN UN CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.

La categoría de trabajador de confianza se encuentra definida en el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, desprendiéndose de tal precepto que la misma depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto, lo que tiende a proteger al trabajador de simulaciones; de manera tal que si sus servicios no corresponden a este carácter, no debe ser considerado como de confianza aun cuando en una cláusula del contrato colectivo aplicable se le clasifique como tal, pues lo regulado en este último no puede contravenir lo dispuesto en el precepto legal antes invocado.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 8465/2003. Leticia Rodríguez Moreno. 27 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Allier Campuzano. Secretaria: María Beatriz Valenzuela Domínguez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 42, Sexta Parte, página 25, tesis de rubro: "CONFIANZA, TRABAJADORES DE, DETERMINADOS EN CONTRATOS COLECTIVOS."¹⁰

⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006*, No. Registro: 180,435, Tesis aislada Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Septiembre de 2004 Tesis: I.8o.T.10 L Página: 1894

¹⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006*, No. Registro: 183,181 Tesis aislada Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Septiembre de 2003 Tesis: I.5o.T.227 L Página: 1445

En razón de lo señalado con anterioridad, podemos afirmar que la calidad de trabajador de confianza es un régimen excepcional, puesto que limita los derechos de los trabajadores, y que para considerarlos como tal, es necesario atender a la naturaleza de las funciones desempeñadas, luego entonces, es inconcuso que la clasificación genérica y totalitaria contenida en el artículo 172, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vulnera los derechos laborales de los trabajadores del Instituto y rompe con los principios señalados en los párrafos que anteceden.

III. Sistema retributivo de los Trabajadores del Instituto Federal Electoral

Se entiende como sistema retributivo de las organizaciones públicas al conjunto de normas y procedimientos que regulan las percepciones (salario) que habrá de recibir un trabajador por los servicios prestados a la Institución.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 281 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el salario es la retribución que se paga al personal del Instituto por los servicios prestados, y cuyo monto será fijado de acuerdo con lo que establecen los tabuladores autorizados por la Junta.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que el sueldo o salario que se asigna a los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones establecidas.

Al respecto consideramos que en las normas que regulan las relaciones de los servidores públicos, se debe especificar como se integra el salario, tal y como lo

hace el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, esto contribuiría a limitar los márgenes de discrecionalidad por parte de las dependencias.

A partir del año de 1984 durante la presidencia de Miguel de la Madrid, se estableció un nuevo sistema para el pago de los salarios de los trabajadores del sector público, se dividió el sueldo en dos conceptos, el sueldo base y la compensación garantizada. Bajo este esquema, el sueldo base es siempre inferior a la compensación garantizada. Mediante esta situación las dependencias gubernamentales evaden el cumplimiento de las obligaciones de tipo laboral, pues el cálculo de las prestaciones, como son prima vacacional, pensiones, aguinaldo, entre otras, se hace utilizando únicamente el sueldo base, con lo cual disminuye en gran medida, el monto económico de tales prestaciones, en perjuicio sin duda de los trabajadores con menores sueldos.

Al respecto, consideramos que es necesario replantear el sistema retributivo de la administración pública, para hacerlo mas flexible y dar mayores beneficios a los empleados públicos.

En el caso del Instituto Federal Electoral consideramos que es necesario implementar el principio de equidad más que el de igualdad, en la asignación de los salarios que deberán percibir los funcionarios electorales.

Como primer punto considero que las percepciones de los miembros del Servicio Profesional Electoral, no pueden ser las mismas que las del personal de la rama administrativa, pues de un simple ejercicio lógico se deriva que para ser miembro del Servicio Profesional Electoral se requiere cumplir mayores requisitos, para ingresar y permanecer en el Servicio, lo cual sin duda debe tener una retribución de carácter económico.

Otro punto, es que se debe establecer una distinción por el grado de complejidad del puesto que se desempeña, verbigracia, no es igual, desempeñar un cargo de vocal (en cualquiera de sus denominaciones) en un distrito urbano que en distritos de grandes extensiones que tiene bajo su jurisdicción a diversos municipios, o en el mismo caso, fungir como Vocal Local, en entidades como el Distrito Federal que cuenta con 27 distritos o el estado de México con 40, que en estados como Tlaxcala o Nayarit que cuentan con apenas 2 distritos.

A. Medidas protectoras del salario

A diferencia de las legislaciones que regulan las relaciones de trabajo consignadas en los apartados A y B del multicitado artículo 123 Constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no establece ninguna disposición que contenga normas protectoras del salario de los trabajadores del Instituto Federal Electoral.

Estas disposiciones, aunque limitadas, se encuentran en los artículos 282 al 285 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Siguiendo la temática propuesta por el maestro José Dávalos en cuanto a las normas protectoras del Salario podemos señalar lo siguiente:

- a) *Derecho a disponer del salario*: A diferencia de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Federal del Trabajo, no existe disposición alguna en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral que establezca este derecho a favor de los trabajadores, por lo que siguiendo la tesis del Tribunal Electoral, al resolver sobre la sindicación de los trabajadores del Instituto, la Institución

podría establecer normas que limitaran la libre disposición de los salarios de sus trabajadores.

- b) *Irrenunciabilidad del salario:* En el mismo sentido que la disposición señalada en el punto anterior, no existe una disposición similar a la contenida en el artículo 99 de la Ley Federal del Trabajo, que establezca la irrenunciabilidad del salario por parte de los trabajadores.
- c) *El cobro del salario:* Esta norma protectora se encuentra contenida en la fracción 285 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, y en el se establece que el pago se hará directamente al trabajador, sólo en los casos en los que aquel este imposibilitado para hacerlo personalmente, el pago se hará a las personas que designe como apoderados.

De igual forma se dispone en el artículo 282, fracción II que el pago se realizará en el lugar de adscripción del trabajador y en el horario de labores.

- d) *Prohibición de imponer multas a los trabajadores:* En el caso de los trabajadores del Instituto, dada la doble naturaleza con la que se encuentra diseñado en el régimen de los servidores públicos del Instituto, es posible imponer multas a los trabajadores por el incumplimiento de sus obligaciones.

Así lo establece el artículo 283, en su fracción VII de la norma estatutaria, el cual dispone que entre otros descuentos, que se podrán realizar a los trabajadores, es por concepto de la imposición de sanciones.

En este punto es necesario remitirnos a lo dispuesto en el artículo 171 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el cual señala las sanciones que podrán imponerse a los miembros del servicio por el incumplimiento de sus obligaciones, entre las que se encuentra la multa, la cual por disposición expresa del artículo 175 no podrá exceder de 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En el mismo sentido el artículo 283, fracción VII se establece que también podrán efectuarse descuentos por faltas de asistencia o cúmulo de retardos. En la práctica, cuando un trabajador incurre en alguna de las conductas señaladas, la Dirección Ejecutiva de Administración, procede a ordenar los descuentos de los trabajadores, sin que se le otorgue la respectiva garantía de audiencia al servidor público. En este sentido, considero que como todo acto de privación, para poder ordenar tales descuentos se deberá llevar a cabo en primera instancia el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, que es el medio idóneo para la aplicación de sanciones a los trabajadores del Instituto.

- e) *Suspensión del salario de los trabajadores:* En el mismo sentido que las disposiciones anteriores, no existe un precepto similar al contenido en el artículo 106 de la Ley Federal del Trabajo, que establezca la prohibición de retener el salario de los trabajadores.
- f) *Descuentos autorizados:* Los descuentos autorizados los encontramos en siete fracciones del artículo 283 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, siendo pertinente señalar que los mismos son muy similares a los contenidos tanto en el artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo como en el 38 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

En el mismo sentido, se establece la prohibición de que los descuentos señalados, excedan el 30% de las percepciones mensuales del trabajador, salvo cuando se trate de descuentos considerados en las fracciones III, VI y VII, mismas que consisten en: aportaciones al Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC); por descuentos ordenados por la autoridad judicial competente para cubrir alimentos que fueran exigidos al personal del Instituto; y por descuentos derivados de sanciones administrativas o de faltas de asistencia o cúmulo de retardos.

Por lo que hace al contenido de la fracción VII, consideramos que tal disposición puede resultar en exceso gravosa para los trabajadores del Instituto, pues posibilita que el Instituto pueda llegar a retener la mayor parte del salario del trabajador, por lo que se violentaría lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al consistir tal disposición en una confiscación de bienes.

- g) *Prescripción de las acciones del salario:* En la norma laboral del Instituto Federal Electoral, no se señalan una forma de prescripción especial, por lo que se estaría ante la disposición genérica contenida en el artículo 96, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y el trabajador contaría con 15 días para impugnar el acto que considerara afecta sus derechos.

IV. Jornada de Trabajo

Euquerio Guerrero señala, que por jornada de trabajo debe entenderse “...*el lapso de tiempo (sic) durante el cual un trabajador debe estar disponible, jurídicamente, para que el patrón utilice su fuerza de trabajo intelectual o material.*”¹¹.

Durante muchos años de la lucha obrera, una de las conquistas mas sentidas de los trabajadores, ha sido la instauración de una jornada máxima de trabajo.

“La necesidad de limitar la jornada de trabajo atiende a diversos aspectos, médicos, psicológicos, económicos y sociales, y no solamente al supuesto capricho de los trabajadores por reducirla.

*Desde el punto de vista medico, una jornada de trabajo prolongada, disminuye la capacidad del trabajador, produce cansancio y agotamiento que pueden repercutir en situaciones graves como son los accidentes de trabajo...”*¹²

Como ya lo señalamos y a riesgo de ser reiterativos, el código electoral federal, no señala a favor de lo trabajadores del Instituto, una jornada máxima de trabajo, ahora bien, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, no establece ninguna disposición relativa a la jornada de trabajo, señalando en el artículo 286, que el personal desarrollará la jornada de trabajo en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al respecto, el artículo 22 de la citada Ley burocrática, señala que la jornada máxima será de ocho horas.

¹¹ GUERREO, Euquerio, *Manual de Derecho del Trabajo*, 24ª edición, Porrúa, México, p. 123

¹² DAVALOS, José, *op. cit.*, p. 184

Un derecho de los trabajadores que se encuentra conferido en el artículo 288 de la norma estatutaria, es la jornada extraordinaria y su pago. Sin embargo, en mi experiencia de muchos años al servicio del Instituto, nunca he conocido casos en los que el Instituto haya hecho pago de horas extras.

Por disposición del artículo 290 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, la jornada de trabajo en el Instituto es discontinua y la misma se realiza, en teoría, durante un periodo de 8 horas con una interrupción de 1 o 2 horas.

Con la expedición del actual Estatuto, el Instituto abandono el antiguo, extenuante y poco practico horario, de 9 a 15 y de 18 a 21 horas, aunque en la práctica los horarios en el Instituto Federal Electoral fuera de proceso electoral exceden por mucho el límite máximo de 8 horas diarios.

Es preciso señalar, que atendiendo el contenido del artículo 294 de la norma estatutaria, la Junta General Ejecutiva fija el horario de trabajo del Instituto, por lo que mediante acuerdo de fecha 22 de abril de 1999, este órgano colegiado determinó que el horario de labores seria de 9 a 18 horas con una hora para comer.

Sin embargo, en ese mismo acuerdo se señala que se aprueba la jornada laboral de 9 a 18 horas, así como los horarios especiales que en algunas áreas se han venido aplicando por necesidades del Instituto. Al respecto consideramos que esta última parte del acuerdo resulta ilegal, pues no se establece con claridad cuales son los horarios especiales, ni en que áreas se deberán de aplicar.

A. Jornada de trabajo durante el año electoral

Como ya lo señalamos con anterioridad el artículo 134 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que durante el año electoral todos los días y horas son hábiles.

Esta disposición tiene su razón de ser en la necesidad de facilitar la organización de los procesos electorales, los cuales se encuentra sujetos plazos y términos fatales, en muchas ocasiones, sumamente cortos, y por lo tanto sujetar a las autoridades electorales al régimen de los días y horas hábiles, limitaría la capacidad de actuación de la misma.

En este sentido el elemento humano que es en quien se materializa el actuar institucional, no puede desvincularse de tal precepto. Por ello se ha establecido en el artículo 294 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral la atribución de la Junta General Ejecutiva del Instituto, para fijar los horarios de labores, siempre atendiendo al contenido del artículo 134 a que hemos hecho referencia.

B. Interpretación de los artículos 134, párrafo 1 y 171, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Como hemos señalado, durante los procesos electorales las cargas de trabajo del Instituto Federal Electoral, se incrementan sustancialmente, de la misma forma, existe la necesidad de llevar a cabo actividades que difícilmente se pueden sujetar a los horarios tradicionales de la administración pública.

Sin embargo, ante la excesiva generalidad y falta de concreción de las normas laborales contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se ha producido un actuar arbitrario por parte de la Institución, pues la misma considera que durante los procesos electorales, el personal del Instituto

deberá permanecer al servicio de la Institución las veinticuatro horas del día, originando en muchos casos el cumplimiento de jornadas inhumanas por parte del personal del Instituto.

Al respecto, considero que del análisis del artículo 134 del código electoral, no puede derivarse la obligación por parte del personal del Instituto de desempeñar sus actividades o estar disponible las veinticuatro horas del día, pues dicha disposición es de carácter eminentemente instrumental, pues faculta a la autoridad electoral a llevar a cabo actos de autoridad en cualquier momento que lo considere pertinente, sin sujetarse a formalidades que dificultarían la organización de los procesos electorales.

En este sentido, la institución deberá tomar las medidas pertinentes a efecto de que los diferentes órganos del Instituto, cuenten con el personal necesario para cumplir con las tareas encomendadas, en el momento que se requiere, pero sin someter al personal a jornadas extenuantes e inhumanas.

Al respecto consideramos, que así como se encuentra señalada una jornada máxima de trabajo de 8 horas, fuera de proceso electoral, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, debería establecer una jornada máxima de trabajo durante los procesos electorales.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171, párrafo 3 de la ley electoral federal derivado de las cargas de trabajo que representa el año electoral, el personal del Instituto tendrá derecho a recibir una compensación, mejor conocida como “bono electoral”, de acuerdo con las disposiciones presupuestales vigentes.

Es preciso señalar que el disfrute del bono electoral se considera incompatible con el pago de horas extras, pues la naturaleza de la compensación por proceso

electoral, es precisamente por las cargas de trabajo que implica el año electoral, dentro de las cuales se comprende indudablemente, las horas extras trabajadas por el servidor público.

Sin embargo, si se acredita que un servidor público trabajo una cantidad de horas extras que superen al monto del “bono electoral”, se estaría en posibilidad de reclamar el pago de la diferencia.

V. La seguridad social de los trabajadores del Instituto Federal Electoral

Sobre este tema, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala, en su artículo 22 lo siguiente: *“Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”*¹³

Por lo que hace a la seguridad social, el maestro Mario de la Cueva señala *“...las medidas para el bienestar colectivo integran, de manera preponderante, una dimensión nueva en las funciones del estado, creación de una infraestructura que facilite a los hombres y a sus familiares una vida no solo económicamente decorosa, sino, además, auténticamente humana...”*¹⁴

En el caso del Instituto Federal Electoral, por disposición del artículo 172, párrafo 2 del código comicial federal, sus trabajadores se encuentran adscritos al régimen de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

¹³ Citado por GUERRERO Euquerio, *op. cit.* p. 563

¹⁴ CUEVA, Mario de la, *Op. Cit.*, p. 75

A. Incapacidades

Uno de los aspectos fundamentales de las normas que rigen la seguridad social, es la protección contra las incapacidades que imposibilitan al trabajador para llevar a cabo la actividad productiva, y que en muchas ocasiones, afectan al conjunto familiar, al eliminar en gran parte o incluso su totalidad, las fuentes de sustento familiar.

En el caso de las incapacidades para desempeñar el trabajo, podríamos agrupar éstas, en dos grandes rubros:

1. Por riesgos profesionales
2. Por enfermedades no profesionales

Como ya lo señalamos, el artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su párrafo 2, establece que el personal del Instituto estará sujeto al régimen de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Ahora bien, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, encontramos diversas disposiciones que rigen lo relativo a los riesgos de trabajo y enfermedades no profesionales.

Sin embargo, consideramos que la norma que se deberá aplicar, es la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, tal y como lo dispone expresamente la norma electoral.

Para el caso de los riesgos de trabajo, en el artículo 33 de la ley de seguridad social burocrática se establece el seguro por riesgos de trabajo.

En la propia norma, en el artículo 34, se establece lo que debe considerarse como riesgo de trabajo y son los accidentes o enfermedades a los que esta expuesto el trabajador en el ejercicio o con motivo del trabajo.

De conformidad con lo dispuesto en el 39 de la ley referida, en caso de que un servidor público del Instituto sufra un accidente en el trabajo, el mismo tendrá derecho a las siguientes prestaciones en especie:

- a) Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica
- b) Servicio de hospitalización
- c) Aparatos de prótesis y ortopedia
- d) Rehabilitación

Por otra parte en términos del artículo 40 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, cuando se actualice algún riesgo de trabajo, el trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

- I. Licencia con goce de sueldo integro, cuando el riesgo de trabajo incapacite al trabajador para desempeñar sus labores, dicho sueldo se pagará desde el momento de la incapacidad y hasta que esta termine, en el caso de ser temporal, o bien hasta que sea declarada la incapacidad permanente del trabajador.
- II. En caso de incapacidad parcial permanente se concederá al incapacitado una pensión calculada de acuerdo a las normas de la Ley Federal del Trabajo.

- III. Al ser declarada la incapacidad permanente total, el trabajador tendrá derecho, a una pensión igual al 100% del sueldo básico que perciba el trabajador, sin importar al tiempo que hubiere laborado.

En el caso de enfermedades no profesionales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el trabajador que se inhabilite física o mentalmente para desempeñar el cargo, tendrá derecho a una pensión por invalidez, siempre que hubiere cotizado al menos durante 15 años.

B. Pensiones

De acuerdo con lo dispuesto por la ley de seguridad social burocrática, los trabajadores al servicio del Instituto Federal Electoral, tendrán las siguientes pensiones:

- I. Pensión por jubilación
- II. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios
- III. Pensión por invalidez
- IV. Pensión por causa de muerte
- V. Pensión por cesantía en edad avanzada

La **pensión por jubilación** se encuentra contenida en el artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, para tener derecho al disfrute de esta pensión, el trabajador deberá tener 30 años o más de servicio e igual número de años cotizados al ISSSTE, sin importar su edad.

El trabajador tendrá derecho al pago de una pensión equivalente el 100% del último sueldo básico que hubiere percibido el trabajador inmediatamente antes de causar baja.

En el caso de la **pensión de retiro por edad y tiempo de servicio**, la misma se regula en los artículos 61 al 66 de la ley de seguridad social burocrática.

Tienen derecho a esta pensión los trabajadores que habiendo cumplido 55 años tuviesen 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.

El monto de la pensión que se establece en la tabla consignada en el artículo 63 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Por lo que hace a la pensión por invalidez, ésta ya fue comentada en el subtítulo anterior.

La **pensión por causa de muerte**, es aquella a la que tiene derecho los familiares, parientes o personas relacionadas con el trabajador, cuando este fallezca.

Se tendrá derecho a la pensión por causa de muerte en los siguientes casos:

- a) Cuando el trabajador hubiere cotizado al Instituto, por más de 15 años.
- b) Cuando el trabajador tenga más de sesenta años de edad y 10 de haber cotizado al Instituto.
- c) Así como en el caso de fallecimiento de un pensionado por jubilación, por cesantía en edad avanzada o invalidez.

C. Jubilación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157, fracción II del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, la jubilación es una forma de terminar la relación de trabajo.

Esta se presenta cuando el trabajador cumple con los requisitos señalados para obtener una pensión por jubilación o de retiro por edad y tiempo de servicios.

Uno de los derechos conexos de los que goza el personal del Instituto que decide optar por cualquiera de estas formas de terminación de la relación de trabajo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 304, fracción IV del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, es el de una licencia con goce de sueldo por 45 días para realizar los tramites necesarios para obtener la correspondiente pensión.

Es necesario señalar, que en la práctica, para el trámite de la pensión jubilatoria y la licencia que señalamos en el párrafo anterior, se solicita al trabajador la presentación de la renuncia, a efecto de dar por terminada la relación de trabajo y poder dar tramite a la solicitud de pensión.

Al respecto, consideramos que esta es un practica inadecuada pues la misma, en efecto, mas allá de la discusión de si la jubilación da lugar a la terminación de la relación de trabajo¹⁵, los artículos 156 y 157 del Estatuto del Servicio Profesional

¹⁵ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *IUS 2006*, No. Registro: 243,009. Jurisprudencia. Materia(s): Laboral. Séptima Época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 91-96 Quinta Parte. Tesis: Página: 111. Genealogía: Informe 1976, Segunda Parte, Cuarta Sala, tesis 1, página 5. Séptima Epoca, Quinta Parte, Volúmenes 151-156, página 148. Informe 1981, Segunda Parte, Cuarta Sala, tesis 102, página 72. Apéndice 1917-1985, Quinta Parte, Cuarta Sala, tesis 151, página 136. Apéndice 1917-1995, Tomo V, Primera Parte, tesis 272, página 178. **JUBILACION Y PRIMA DE ANTIGÜEDAD.** El hecho de que un trabajador sea jubilado por la empresa, por haber cumplido los presupuestos que para tal efecto señala el pacto colectivo, integra una terminación del contrato individual de trabajo por mutuo consentimiento, lo cual implica el retiro voluntario por parte del trabajador, ya que, por una parte el jubilado deja de prestar servicios a la empresa, y, por la otra, ésta deja de cubrir el salario percibido

Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral señalan como causas de terminación de la relación de trabajo entre otras, el Retiro por edad y/o tiempo de servicios.

En este sentido, la renuncia y el retiro son causas de terminación independientes una de otra, ya que se originan por situaciones diversas y tiene consecuencias diferentes, en este sentido, bastaría que el trabajador presentara su solicitud de retiro para que se procediera en consecuencia.

D. Programa de retiro voluntario

Los programas de retiro voluntario de las diversas dependencias de la administración pública, tienen por objeto reducir la carga presupuesta que representa, el sin número de plazas con las que cuentan el gobierno.

por el trabajador como una remuneración a los servicios prestados, creándose así un régimen distinto de prestaciones que tienen su origen en el pacto colectivo. Consecuentemente, debe decirse que si bien es verídico que tanto la jubilación como la prima de antigüedad por retiro voluntario a que se refiere la ley de la materia, tienen su origen en la continuidad de los servicios prestados por el trabajador durante determinado lapso, lo cierto es que la primera de esas prestaciones es una conquista que los sindicatos han obtenido en los pactos colectivos; en cambio, la prima de antigüedad es una prestación de carácter general para todos los trabajadores, creada bajo el amparo de la ley laboral vigente, la cual es de orden público, y cuyo artículo 162, fracción VI, literalmente prevé: "La prima de antigüedad a que se refiere ese artículo se cubrirá a los trabajadores o a sus beneficiarios, independientemente de cualquier otra prestación que les corresponda".

Volumen 90, página 17. Amparo directo 552/76. Comisión Federal de Electricidad. 16 de junio de 1976. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Andrés Cruz Martínez.

Volumen 90, página 17. Amparo directo 2312/76. Marcelino Porras Orta. 22 de junio de 1976. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez. Secretaria: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Volumen 90, página 17. Amparo directo 70/76. Ferrocarriles Nacionales de México. 28 de junio de 1976. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Roberto Gómez Argüello.

Volúmenes 91-96, página 33. Amparo directo 1978/76. Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. 25 de agosto de 1976. Cinco votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Miguel Bonilla Solís.

Volúmenes 91-96, página 33. Amparo directo 2688/76. Ferrocarriles Nacionales de México. 10 de septiembre de 1976. Cinco votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez. Secretario: Eduardo Aguilar Cota.

Las características principales de este programa es que el trabajador renuncia a su cargo, mediante el pago de una indemnización bastante considerable, sin posibilidad de volver a ingresar al servicio público y por otro lado la plaza que desocupa el funcionario se congela o desaparece.

Actualmente, el Instituto Federal Electoral no tiene programas de retiro voluntario en operación, el último que se aplicó en esta Institución fue en el año 2000.

E. Sistema de Ahorro para el Retiro

El 27 de marzo de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de un Sistema de Ahorro para el Retiro en beneficio de los servidores públicos y se integró a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como uno de los ramos de aseguramiento que comprende el régimen obligatorio de dicho instituto. En consecuencia se establece como un sistema complementario de la pensión que recibirá el trabajador al término de su vida laboral.

Dicho sistema está integrado por dos subcuentas: la de Ahorro para el Retiro y la del Fondo de la Vivienda. La entidad o dependencia efectúa aportaciones por un importe equivalente al 2% del Salario Básico de Cotización para el retiro y el 5% para la vivienda.

En este contexto, los trabajadores tienen derecho a recibir en una sola exhibición, el saldo de su cuenta individual cuando cumpla 65 años de edad o bien cuando adquiera el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio, cesantía en edad avanzada, invalidez, incapacidad permanente total o invalidez permanente parcial del 50% o más, en los términos

de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado

El trabajador tiene derecho a efectuar retiros parciales de su cuenta individual con cargo a la subcuenta de retiro. Este derecho puede ser ejercido por los trabajadores a los que se les haya otorgado una incapacidad temporal que se prolongue por los periodos de prestaciones establecidos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. De igual forma, los trabajadores que dejen de estar sujetos a una relación laboral, tendrán derecho a retirar de dicha subcuenta una cantidad no mayor al 10% del saldo existente, siempre y cuando no hayan efectuado retiros 5 años antes de la fecha de la solicitud.

En caso de fallecimiento del trabajador titular de la cuenta, sus familiares pueden disponer de estos recursos, como lo hubiera hecho el propio trabajador. En este sentido, el trabajador deberá designar a los beneficiarios a efecto de que en caso de fallecimiento del mismo la institución de crédito entregue a los beneficiarios los porcentajes correspondientes de los recursos.

Cabe señalar, que el Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores al servicio del estado no se modificó con la reforma a la Ley del Seguro Social, en tal virtud las cuentas individuales de los trabajadores burócratas continúan siendo administradas por las instituciones de crédito en las que la entidad o dependencia haya realizado la apertura.

Los recursos del SAR 92 ISSSTE son invertidos actualmente por el Banco de México y la contabilidad de dichos recursos la lleva la institución bancaria que la dependencia o entidad pública eligió para ello.

Los bancos que actualmente administran los recursos del SAR 92 ISSSTE son: BBVA Bancomer, Santander Serfín, Banamex, HSBC y Scotiabank Inverlat.

F. Reformas a la Ley de las Administradoras de Fondos para el Retiro

Con fecha 10 de diciembre de 2002 se reformó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, misma que contempla que los trabajadores al servicio del Estado que así lo decidan, podrán elegir que los recursos correspondientes al 2% del SAR 92 sean administrados por una Administradora de Fondos para el Retiro e invertidos por una Sociedad de Inversión de Administradoras de Fondo para el Retiro (SIEFORE), con acceso a mayores rendimientos. Además tendrán la posibilidad de acceder a los beneficios del ahorro voluntario.

Sin embargo, no fue sino hasta el 27 de febrero de 2004, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la circular CIRCULAR 001/2004 *ISSSTE-FOVISSSTE, Modificaciones y adiciones a las reglas generales a las que deberán de sujetarse las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas, y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, para la recepción de aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que realicen las dependencias y entidades públicas*, que ha sido posible la aplicación de las disposiciones de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, a los trabajadores al servicio del estado.

Ahora bien, con fecha 10 de mayo de 2004, se publicó en el Diario oficial de la Federación la circular CIRCULAR 002/2004 *ISSSTE-FOVISSSTE*, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro aprueba Modificaciones y adiciones a las Reglas Generales a las que deberán de sujetarse las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, para la recepción de aportaciones al Sistema de Ahorro para

el Retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que realicen las dependencias y entidades públicas

Ahora bien, según información obtenida de la pagina web de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro¹⁶ los trabajadores al servicio del estado que deseen registrarse en un afore deberán realizar lo siguiente.

Llama a la Afore y solicitar que envíen a un representante (agente promotor) al domicilio o centro de trabajo.

Documentación que se deberá presentar.

- a. Original y copia de la Constancia CURP 2 o de cualquier otro documento en el que conste la CURP.
- b. Original y copia de acta de nacimiento.
- c. Original y copia de identificación oficial (credencial IFE o Pasaporte).
- d. En caso de decidir que una Afore administre la cuenta del SAR 92 ISSSTE, se deberá presentar cualquier comprobante de dichos recursos (formatos SAR 02, SAR 03 y SAR 04).

Dentro de los 20 días hábiles posteriores a la fecha del registro, la Afore enviará una constancia de registro indicando que la solicitud ha sido aceptada. Una vez obtenido el registro formal, se podrán realizar aportaciones.

¹⁶ www.consar.gob.mx

“La miseria es la peor de la tiranías. Su causa más frecuente es la carencia o la pérdida del empleo, por que entraña la falta de ingresos para subsistir el trabajador y su familia”.

Heriberto Jara, Diputado al Congreso Constituyente de Querétaro de 1917.

CAPÍTULO CINCO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES

I. Naturaleza Jurídica

El maestro Alcalá-Zamora señala que dentro de los tipos de procesos podemos encontrar aquellos de carácter inquisitorial, acusatorio y mixto, la distinción fundamental estriba en que en el inquisitorial, quien acusa es también quien juzga, este es el procedimiento seguido por la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El procedimiento contenido en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, para los miembros del Servicio Profesional Electoral, es de naturaleza acusatoria, pues son órganos diferentes los encargados de llevar a cabo la instrucción del proceso y su resolución, como veremos más adelante.

Resulta muy importante para nuestro estudio establecer la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador.

Para muchos estudiosos, el derecho administrativo sancionador se identifica o tiene sus orígenes en el derecho civil, para Pfeiffer y Laband¹, la sanción disciplinaria, al ser distinta de la penal se equipara con la civil, derivada de una relación contractual y surge del deber de oficio del funcionario, se estima que así como en el derecho civil quien no cumple puede ser compelido por la otra parte mediante una acción pertinente, en la que el poder disciplinario sustituye la acción ante los tribunales.

Otra teoría equipara a la potestad disciplinaria (derecho administrativo sancionador) con el derecho administrativo, Otto Mayer, su principal exponente, entiende la sanción administrativa como una “*poena medicinales*”, que tiende al mejoramiento del servicio, por lo cual se justifica la separación de los funcionarios que lo perturben.

Por otra parte existe corriente que equipara al derecho disciplinario con el derecho penal, se considera que esta teoría es propia de las primeras etapas del desenvolvimiento del derecho administrativo sancionador, en esta teoría se considera que los delitos mas graves son sancionados por el derecho penal, mientras que los mas leves se castigan disciplinariamente, sin que existan diferencias conceptuales entre ellos.

A nuestro juicio, la identidad primaria del derecho administrativo sancionador, la encontramos en el derecho penal, pero no por lo apuntado con anterioridad. Al respecto consideramos que ambos tipos de derecho parten del *ius puniendi* estatal, es decir, son expresiones diversas de un mismo fenómeno, que es la necesidad de sancionar y disuadir la comisión de conductas que lesionan el interés colectivo.

¹ CITADO por HARO BELCHES, Guillermo, *El régimen disciplinario de la función pública*, Instituto de Administración Pública del estado de México, México, 1993, pp. 9-10

En efecto, el derecho penal tiene como objeto sancionar a aquellos que realizan conductas lesivas para el orden social, de igual forma el derecho disciplinario tiene por objeto sancionar a aquellas conductas que lesionan o ponen en peligro la buena marcha de la administración pública.

La tesis apuntada ha sido recogida por sendas decisiones tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a saber:

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es

válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.”²

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.—Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador electoral. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia

² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, IUS 2006, No. Registro: 174,488 Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Agosto de 2006 Tesis: P./J. 99/2006, Página: 1565

por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001.—Partido del Trabajo.—25 de octubre de 2001.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.—Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.³

³ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 483-485.

Ahora bien, como hemos señalado, actualmente el derecho disciplinario carece de una serie de principios y presupuestos propios, por lo que es necesario recurrir a otras disciplinas, en este caso el derecho penal, para suplir sus deficiencias.

Al respecto, coincidimos con Amaya Barón⁴, en el sentido de que así como se ha construido una Teoría del Delito, es posible elaborar una Teoría de la Falta Disciplinaria.

En tal razón consideramos que existen un serie de principios provenientes del Derecho Penal que pueden validamente ser incorporados para la elaboración de una Teoría de la Falta Administrativa, de entre los cuales podemos considerar los siguientes:

1. Principio de Tipicidad: Éste implica que para que una conducta pueda ser sancionada disciplinariamente deberá existir una norma que considere a la misma, como una falta o infracción administrativa. En este sentido, no resultaría admisible la imposición de sanciones al amparo de una norma en blanco, en la cual no se señale con precisión la conducta ilegal.
2. Principio de Proporcionalidad: Dentro de éste encontramos la necesidad de que exista un adecuado equilibrio entre la descripción típica de la conducta y la sanción a imponer. La proporcionalidad tiene dos aspectos, uno objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista objetivo o abstracto, la proporcionalidad implica que en la redacción del texto legal, existe una correspondencia entre la infracción sancionada y la pena a imponer. Desde el punto de vista subjetivo, la proporcionalidad se materializa en cada caso concreto al momento de imponer la sanción correspondiente.

⁴ AMAYA Barón, Mario Ismael, *El procedimiento de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos (presupuestos y alcances)*, Angel editor, México, 2004, pp. 81-91.

En este sentido, la proporcionalidad guarda una estrecha relación con la gravedad del hecho cometido, para ello, al momento de imponer la sanción, la autoridad deberá tomar en cuenta: a) Que el beneficio obtenido por la comisión del ilícito no sea mayor que el correctivo; b) Que exista intencionalidad o culpa; c) Alcance en la reparación de los perjuicios causados; d) La reincidencia; e) La existencia de condiciones atenuantes.

3. Principio de *non bis in idem*: Este principio, que actualmente constituye una garantía de toda persona sujeta a un proceso penal, en el sentido de que no podrá ser juzgada dos veces por el mismo injusto, debe ser incorporado a la esfera de derechos del servidor público, cuando este es sujeto de un proceso sancionador administrativo.

4. Principio de Culpabilidad: Este principio se relaciona con la presencia del dolo o culpa en la conducta del sujeto.

El concepto de culpabilidad fue desarrollado en la edad media, con un contenido eminentemente moral, ético-religioso, mas que ético-social y jurídico.

La culpabilidad consta de tres elementos fundamentales:

a) La personalidad, que implica la necesidad de que la conducta ilícita pueda ser imputada a la persona que lo cometió.

b) La imputabilidad, que implica una condición psico-física, del sujeto activo, consistente en su capacidad de querer y entender, ésta, a diferencia de la culpabilidad, es una cuestión abstracta.

c) Intencionalidad o culpabilidad en estricto sentido: Que designa la conciencia y voluntad del sujeto, en el caso concreto del hecho ilícito. Ésta, como se sabe, tiene a su vez dos vertientes, el dolo y la culpa.

5. Principio de *indubio pro reo*: En este principio debe prevalecer en el derecho administrativo sancionador, en la forma en la que actualmente prevalece en el Derecho Penal. Este principio, aparejado con el de presunción de inocencia que abordaremos mas adelante, implican que en aquellos casos en los que al momento de valorar los elementos de prueba, el juzgador al no encontrar suficientes elementos de convicción o sean contradictorios para soportar una resolución sancionadora, opte por beneficiar al servidor público, toda vez que hay dudas en su acusación y respaldo probatorio.
6. Principio de presunción de inocencia: Este principio implica que el servidor público solo puede ser sancionado después de que se hayan llevado a acabo las investigaciones necesarias y se hayan recabado las pruebas idóneas para acreditar la existencia del injusto, por lo que deberá corresponder al órgano acusatorio la carga de probar la responsabilidad del servidor público.
7. Principio de resarcimiento de daños: Este principio implica que la autoridad sancionadora estará obligada a resarcir al servidor público los daños y perjuicios que le haya causado, con motivo del trámite de un procedimiento sancionador.

Aunque pudiera resultar polémico, consideramos que mientras las autoridades administrativas no sean responsables económicamente de los daños que causen a los ciudadanos con motivo de su actuar irregular, éstas continuaran cometiendo atropellos en contra de la población.

Actualmente, un servidor público a quien le es iniciado un procedimiento sancionador, puede ser suspendido temporalmente, con lo que deja de percibir su salario, debe además contratar un abogado, quien deberá conocer la materia de responsabilidad administrativa, si es que pretende tener algún éxito, en caso de que resida fuera del lugar de residencia al órgano de control, deberá trasladarse hasta ahí, con el gasto de pasajes, comida y hospedaje que ello implica. En caso de que la autoridad administrativa lo sancione, tendrá que cubrir los honorarios del abogado para la tramitación del juicio de nulidad e incluso el amparo directo. A esto debe sumarse la situación de estrés del servidor público y su familia.

Por ello, resulta inadmisibile que una actuación irregular por parte de la autoridad sancionadora, no tenga una sanción y lo que es fundamental se repare al servidor publico en la medida de lo posible, el daño causado.

Esto servirá para impulsar a las autoridades administrativas a realizar verdaderas investigaciones, recabando los elementos de prueba idóneos antes de someter a un funcionario al *via crucis* de un procedimiento administrativo.

II. Fundamento Legal y Reglamentario

El fundamento legal del Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones lo encontramos en los artículos 169, párrafo 1, inciso f) y 265 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que a la letra señalan:

Artículo 169:

“1. El Estatuto deberá establecer las normas para:

...

f) Los sistemas de ascenso, movimientos a los cargos o puestos y para la aplicación de sanciones administrativas o remociones. Los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento;”

Artículo 265:

“1. El Instituto conocerá de las infracciones y violaciones que a las disposiciones de este Código cometan los funcionarios electorales, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.”

Por su parte, el procedimiento respectivo se encuentra contenido en el Capítulo Segundo del Libro Primero del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, de los artículos 162 al 194.

III. Derechos del Servidor Público

En estrecha relación con los principios que hemos esbozado en el capítulo anterior, se encuentran los derechos de los servidores públicos que son sujetos de un procedimiento administrativo sancionador.

En este es tema no hablaremos de los derechos de los trabajadores como titulares de la relación de trabajo, y los cuales se encuentran contenidos en el artículo 142 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

En este apartado nos referiremos a aquellos derechos que tienen los servidores públicos como parte del procedimiento administrativo, y los cuales garantizan su adecuada defensa.

Como primer punto, debemos señalar que en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en general y no solo de los trabajadores del Instituto, no se han establecido a nivel constitucional, derechos mínimos de los que debe gozar un servidor público cuando es sujeto de un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Consideramos que esta situación es muy relevante, pues así como en el pasado, en la aplicación del derecho penal se establecieron limitaciones a la actuación arbitraria del Estado, en perjuicio de sus ciudadanos, al derecho administrativo sancionador se ha incorporado las prácticas despóticas del antiguo proceso penal.

Así tenemos que actualmente los órganos encargados de investigar las violaciones a las disposiciones administrativas, gozan de las más amplias facultades, prácticamente sin limitación alguna.

En el derecho administrativo sancionador se ha permitido la tramitación de denuncias anónimas, no se informa al servidor público quien y en que consiste la acusación, no se respeta el derecho a la no autoincriminación y un sin número de irregularidades

Es preciso señalar, que las sanciones que se pueden imponer a un servidor público no son menores, la pérdida del empleo, así como la imposición de sanciones pecuniarias multimillonarias, pueden ser tan o más trascendentes que las que se pueden imponer en un procedimiento penal.

Es por ello que coincidimos con algunos tratadistas en el sentido de que se debe reformar el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir derechos del inculcado no solo en la materia penal, sino también en el derecho administrativo sancionador.

Una de las garantías fundamentales, de que goza todo probable responsable se encuentra contenida en el artículo 20, apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se establece que el inculpado no podrá ser obligado a declarar.

Al respecto, el tercer párrafo de la fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pugna directamente con el citado principio, pues tácitamente obliga al servidor público a declarar, so pena de considerarlo confeso.

En el caso de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, miembros del Servicio Profesional Electoral, aun y cuando no se señala expresamente como consecuencia de la no comparecencia del servidor público al procedimiento administrativo, en la práctica procesal se ha considerado al servidor público rebelde, como confeso.

Otra garantía que consideramos relevante para la protección de los derechos de los servidores públicos, es el de comparecer ante la autoridad, asesorados de un abogado defensor o persona de confianza, no solo dentro del procedimiento mismo, sino en cualquier actuación de investigación que se realice y en la cual se requiera recabar algún tipo de declaración del servidor público.

En la práctica hemos constatado como una inadecuada defensa por parte del servidor público, sobre todo cuando éste no es un alto funcionario que pueda disponer de recursos para proporcionarse una adecuada defensa, posibilita en la mayoría de los casos, la imposición de sanciones por demás injustas.

Dentro del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones contenido en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal

Electoral, en el artículo 181, último párrafo, se señala que en las autoridades instructora y resolutora respetaran las garantías de audiencia y legalidad.

IV. Órganos competentes para conocer del Procedimiento

Las autoridades competentes para conocer del Procedimiento Administrativo son las siguientes:

Vocales Ejecutivos Locales

Fungirán como autoridades instructoras cuando se trate de personal del Servicio adscrito a algunas de las vocalías de área, locales o distritales, incluyendo las vocalías del secretariado.

Direcciones Ejecutivas

Autoridades Instructoras: Cuando se trate de personal del Servicio adscrito a la propia Dirección Ejecutiva.

Autoridades Resolutoras: Cuando se trate de personal del Servicio adscrito a alguna de las vocalías del área correspondiente.

Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral

Fungirá como autoridad instructora, cuando se trate de Vocales Secretarios adscritos a Juntas Locales o Distritales Ejecutivas.

Secretaría Ejecutiva

Fungirá como autoridad resolutora, cuando se trate de Vocales Ejecutivos adscritos a Juntas Locales o Distritales Ejecutivas, o de personal adscrito a oficinas centrales.⁵

⁵ NOTA: Es preciso señalar que atendiendo al contenido del artículo 181, fracción II inciso c) del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, el

V. Desarrollo del Procedimiento

A. Inicio del procedimiento

Según lo dispuesto en el artículo 180 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, y en el punto de acuerdo Tercero de los *Lineamientos para la determinación de sanciones previstas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, aplicable para el Libro Primero, Título Quinto*, el procedimiento administrativo podrá iniciar de oficio o a instancia de parte.

En el caso de que el procedimiento de inicio a instancia de parte, el mismo deberá cumplir con una serie de requisitos, mismos que se encuentran contenidos en la fracción I del artículo 183 de la norma estatutaria, estos consisten en los siguientes:

- a. Autoridad a la que se dirige;
- b. Nombre completo del promovente y domicilio para oír y recibir notificaciones; en caso de que el promovente sea personal del Instituto, deberá señalar el cargo que ocupa y el área de adscripción;
- c. Nombre completo, cargo y adscripción del presunto infractor;
- d. Hechos en que se funda la denuncia;
- e. Pruebas que acrediten los hechos referidos;
- f. Fundamentos de derecho, y
- g. Firma autógrafa.

Secretario Ejecutivo puede delegar la facultad resolutoria, situación que realiza ordinariamente, en favor de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, cuando se trata de personal operativo o de mandos medios.

Es preciso señalar, que no coincidimos con la anterior descripción normativa, pues consideramos que el procedimiento administrativo es un procedimiento sancionador, en el que la relación procesal se establece entre la autoridad y el servidor público, y no entre el denunciante y el servidor público.

En efecto, la actual construcción normativa del procedimiento administrativo, pareciera considerar al mismo, como un proceso contradictorio entre dos partes en igualdad de circunstancias, una que reclama una pretensión y otra que la niega o se resiste.

En este sentido, se considera que el denunciante estaría obligado únicamente a proporcionar los hechos de su denuncia, el nombre de los funcionarios cuyas conductas considera ilegales (solo en caso de que los conozca) y elementos mínimos de prueba que permitan a la autoridad tener indicios de la violación cometida, en todo caso, la autoridad instructora deberá realizar las investigaciones pertinentes y allegarse de los elementos de prueba correspondientes, para acreditar o descartar las imputaciones formuladas en contra de algún servidor público.

En el caso de los procedimientos administrativos iniciados de oficio, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, es ambiguo, pues se señala en el artículo 183, fracción IV que cuando un órgano, área o unidad del Instituto determine de oficio su inicio, comunicará tal decisión a la autoridad instructora que resulte competente.

Como podrá apreciarse, este artículo establece la posibilidad que cualquier instancia del instituto determine el inicio de un procedimiento administrativo en contra personal de carrera, y solo deberá comunicarlo a la autoridad instructora para el trámite correspondiente.

En principio, consideramos que este artículo viola el principio de certeza que debe regir todo procedimiento de la autoridad electoral, pues no se señala qué deberá entenderse por órgano, área o unidad, lo cual abre una posibilidad prácticamente infinita de instancias de la autoridad electoral que podrán iniciar un procedimiento administrativo.

Esta situación trato de matizarse a través de los *Lineamientos para la determinación de sanciones previstas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, aplicable para el Libro Primero, Título Quinto*; pues en ellos se estableció una interpretación mas adecuada del citado precepto, al señalar en el segundo párrafo del punto de acuerdo Tercero, lo siguiente:

“En tanto que, el procedimiento administrativo será de oficio cuando la propia autoridad instructora, de manera directa, tiene conocimiento de la presunta infracción, o bien, cuando algún otro órgano, área o unidad del Instituto informe a la autoridad instructora competente las irregularidades que estime puedan constituir materia de un probable procedimiento, siendo dicha autoridad quien, después de haber realizado las investigaciones pertinentes, determine si ha lugar o no al inicio respectivo.”

Un aspecto importante para la tramitación de los procedimientos administrativos para la aplicación de sanciones lo constituye, las normas que suplirán las lagunas del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Al respecto el Estatuto señala en el artículo 163 las normas a las que se habrá de recurrir ante la ausencia de una determinada disposición:

- ✓ La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;
- ✓ La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;

- ✓ La Ley Federal del Trabajo;
- ✓ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- ✓ El Código Federal de Procedimientos Civiles;
- ✓ Las leyes de orden común;
- ✓ Los principios generales de derecho, y
- ✓ La equidad.

Es necesario señalar, que se considera incorrecto que se establezca como norma suplente a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues su naturaleza es completamente diversa a la del procedimiento administrativo, esta situación se hace aun mas clara, si advertimos que las disposiciones de la propia Ley de Medios, no resultan aplicables ni siquiera al propio procedimiento laboral contemplado en dicha norma, según lo dispone en el artículo 95 de la ley adjetiva electoral.

Una deficiencia muy importante que presenta la regulación del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, es la ausencia de un procedimiento de investigación.

Esta situación ha pretendido remediarse a través de los referidos lineamientos, para ello se ha establecido en el punto de acuerdo Sexto que la autoridad instructora que conozca de alguna infracción por parte de un miembro del Servicio, procederá de manera inmediata a realizar las investigaciones que considere pertinentes a efecto de integrar debidamente el expediente.

No obstante, los citados lineamientos, además de ser ilegales, cuestión que abordaremos mas adelante, no señalan criterios mínimos a los cuales deberán sujetarse las investigaciones que realicen las autoridades instructoras.

B. Auto de radicación

Es uno de los actos procesales más importante dentro del procedimiento administrativo, pues con el se da inicio al procedimiento administrativo sancionador.

Es preciso señalar que actualmente priva una gran confusión en las autoridades instructoras, sobre todo en los Vocales Ejecutivos, sobre el contenido y forma del auto de radicación.

Con el auto de radicación la autoridad instructora tiene por recibida la denuncia en contra del servidor público, deberá integrar el expediente y registrarlo en el libro de gobierno con el número consecutivo que le corresponda.

Se deberá identificar plenamente al denunciante, así como señalar los documentos en los que se funde la denuncia, posteriormente se procederá a admitir o desechar la denuncia.

Dentro del auto de radicación, la autoridad instructora deberá analizar los elementos de la denuncia, si cumple con los requisitos de forma, si dicha autoridad es competente, si se reúnen los requisitos de fondo la autoridad procederá a admitir a trámite la denuncia.

A fin de garantizar la adecuada defensa del servidor público, se deberá señalar con toda precisión, en que consisten las conductas que se imputan al servidor público, y cuales son los dispositivos legales que se consideran violentados con las conductas imputadas. De igual forma, se deberán señalar cuales son los elementos de prueba en los que se funda la denuncia. Finalmente, se deberá ordenar la notificación del probable infractor.

Si el escrito de denuncia no cumple con algunos de los requisitos señalados en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, la autoridad instructora procederá a dictar un auto de desechamiento, en el cual se deberá exponer los fundamentos y motivos por los que se considera que debe desecharse la denuncia.

Es muy importante señalar, que el desechamiento deberá dictarse dentro del expediente del procedimiento administrativo, pues es muy recurrente, por parte de las autoridades instructoras el desechar las denuncias mediante un simple oficio, carente de todas las formalidades del procedimiento administrativo.

Asimismo, resulta relevante destacar que las autoridades instructoras deberán abstenerse de hacer cualquier tipo de valoración respecto de la probable responsabilidad del servidor público, pues en la practica es común que en el auto de radicación se utilicen expresiones en el sentido de que se encuentra plenamente acreditada la responsabilidad del servidor público, lo cual es propio de la resolución que dicte la autoridad competente y no de la etapa de instrucción. Esta situación consideramos que en muchos casos tiene por objeto presionar a la autoridad resolutora para tomar una decisión en determinado sentido.

C. Causales de desechamiento y sobreseimiento

Respecto de las causales de desechamiento y sobreseimiento es preciso señalar que las mismas no se encuentran contenidas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral; sin embargo, consideramos que las mismas son inherentes a todo proceso o procedimiento seguido en forma de juicio, ya que éstas tienen por objeto evitar que se continúe con la tramitación de juicios o procedimientos que no tendrán un fin práctico, ya sea por que haya desaparecido la causa que dio origen al procedimiento, o bien, por que existan circunstancias de hecho que impiden la continuación del mismo.

Este criterio ha sido sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“DEMANDA LABORAL. LA FACULTAD DE SU DESECHAMIENTO POR PARTE DEL JUZGADOR SE ENCUENTRA INMERSA EN LA NATURALEZA DE TODOS LOS PROCESOS JURISDICCIONALES.—

A pesar de que en la normatividad rectora de los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral no se prevé literalmente la posibilidad de desechar de plano una demanda, tal facultad está inmersa en la naturaleza jurídica de todos los procesos jurisdiccionales. Por tanto, si del contenido de la demanda y de los demás elementos que se anexen con ella, se advierte que en el caso concreto no se satisface ni se podrá satisfacer algún presupuesto procesal, cualquiera que sea la suerte del procedimiento y los elementos que en éste se recabaran, la demanda debe desecharse, pues el conocimiento pleno, fehaciente e indubitable de ese hecho, hace manifiesta la inutilidad e inocuidad de la sustanciación del asunto, en razón de que el demandante jamás podría obtener su pretensión, ante lo cual, la tramitación sería atentatoria de principios fundamentales del proceso, porque sólo reportaría el empleo infructuoso de tiempo, trabajo, esfuerzos y recursos del juzgador y de las partes, para arribar al resultado invariable ya conocido desde el principio.

Tercera Época:

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-007/99.—Rogelio Morales García.—2 de marzo de 1999.—Unanimidad de votos.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-021/99.—Elena Aguilar Cázares.—27 de abril de 1999.—Unanimidad de votos.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-022/2000.—Claudia Mercedes Román Alarcón.—6 de noviembre de 2000.—Unanimidad de votos”⁶

En este sentido, consideramos que la queja o denuncia podrá ser desecheda por la autoridad instructora, en los siguientes casos:

⁶ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 83-84.

1. Por carecer de algunos de los requisitos señalados en el artículo 183, fracción I del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.
2. Por haber operado la caducidad de la facultad sancionadora del Instituto en términos de lo dispuesto en el artículo 167 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Al respecto, es de señalarse que no obstante que el artículo citado identifica al término referido, como de prescripción, consideramos que el mismo es de caducidad.

En efecto, como lo ha señalado el Tribunal Electoral en la tesis de jurisprudencia CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. DIFERENCIAS⁷, la

⁷ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, página 42. **CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. DIFERENCIAS.**—Aunque ambas instituciones o figuras jurídicas constituyen formas de extinción de derechos, que descansan en el transcurso del tiempo, existen diferencias que las distinguen; la prescripción supone un hecho negativo, una simple abstención que en el caso de las acciones consiste en no ejercitarlas, pero para que pueda declararse requiere que la haga valer en juicio a quien la misma aproveche, mientras que la caducidad supone un hecho positivo para que no se pierda la acción, de donde se deduce que la no caducidad es una condición sine qua non para este ejercicio; para que la caducidad no se realice deben ejercitarse los actos que al respecto indique la ley dentro del plazo fijado imperativamente por la misma. Ello explica la razón por la que la prescripción es considerada como una típica excepción; y la caducidad, cuando se hace valer, como una inconfundible defensa; la primera, merced al tiempo transcurrido que señale la ley y la voluntad de que se declare, expresada ante los tribunales, por la parte en cuyo favor corre, destruye la acción; mientras que la segunda (caducidad), sólo requiere la inacción del interesado, para que los juzgadores la declaren oficiosamente; no hay propiamente una destrucción de la acción, sino la falta de un requisito o presupuesto necesario para su ejercicio.

Tercera Época:

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-021/97.—José Antonio Hoy Manzanilla.—7 de agosto de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-048/97.—María del Carmen Chalico Silva.—25 de noviembre de 1997.—Unanimidad de votos.

caducidad supone un hecho positivo para que no se pierda la acción, para que la caducidad no se realice deben ejercitarse los actos que al respecto indique la ley dentro del plazo fijado imperativamente por la misma.

En este sentido, si consideramos que el procedimiento administrativo, es una cuestión de orden público y que el Instituto se encuentra obligado a ejercitar la acción correspondiente, y este no lo hace, su inacción se traduce indudablemente en la pérdida de la facultad sancionadora en contra de los servidores públicos.

Por lo que, atendiendo al contenido de la definición de caducidad y del texto de la tesis del Tribunal Electoral, la autoridad instructora deberá analizar, de forma oficiosa, si se actualiza la caducidad de la facultad sancionadora. En la práctica, el término señalado se analiza por lo general al momento de dictar la resolución del procedimiento y sólo cuando sea alegado por el servidor público.

3. Por renuncia o fallecimiento del infractor: En estos casos, deberá quedar debidamente acreditado en el expediente con copia certificada del documento probatorio la existencia de cualquiera de tales circunstancias.

Por lo que hace al sobreseimiento, ésta es una figura que impide la consecución del procedimiento y hace imposible que se analice el fondo del procedimiento.

Es preciso señalar que en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral no se contemplan causas de sobreseimiento del procedimiento; sin embargo, en los Lineamientos para la

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-049/97.—Dora María Pacheco Rodríguez y otra.—25 de noviembre de 1997.—Unanimidad de votos.

determinación de sanciones previstas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, aplicable para el Libro Primero, Título Quinto, en el punto de acuerdo Decimosexto se establecen como causas de sobreseimiento, las siguientes:

1. Por desistimiento expreso del quejoso; en cuyo caso, deberá la autoridad instructora citarlo a efecto de que ratifique su escrito; y
2. Por renuncia o fallecimiento del presunto infractor.

Es preciso señalar que no estamos de acuerdo con que el desistimiento del denunciante sea una causa suficiente para terminar el procedimiento, en efecto, aun y cuando la violación imputada aparentemente solo perjudique al quejoso, el procedimiento, como ya lo señalamos, no tiene por objeto resolver un litigio entre dos partes, sino que es una cuestión de orden público, que tiene por objeto asegurar el correcto desempeño de la función pública electoral. En este sentido la continuación del procedimiento no puede estar sujeta a la voluntad del denunciante, la cual además puede ser coaccionada, sobre todo cuando el quejoso sea trabajador del propio Instituto.

D. Pruebas

Para el maestro Ovalle Favela, el concepto de prueba es multívoco, *“En sentido estricto, la prueba es la obtención del cercioramiento del juzgador sobre los hechos cuyo esclarecimiento es necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes”*⁸

⁸ OVALLE, Favela Jose, *Teoría General del Proceso*, Editorial Oxford, 3ª Edición, México, 1996 p. 313

Por su parte, el maestro Cipriano Gómez Lara afirma en relación con la prueba:

“Se entiende por prueba en una primera acepción, los diversos medios probatorios, o sea, en ese sentido prueba es el conjunto de instrumentos por los cuales se persigue dar al juzgador el cercioramiento sobre las cuestiones controvertidas. En una segunda acepción, prueba designa al procedimiento probatorio, es decir, designa el desarrollo formal de la fase probatoria del proceso. En un tercera significación, expresa a la actividad de probar, esto es, al hacer prueba, al conjunto de actos de pruebas...”⁹

El maestro Colín Sánchez, señala que la prueba *“...es todo medio factible de ser utilizado para el conocimiento de la verdad histórica y personalidad del delincuente, para de esta manera estar en aptitud de definir la pretensión punitiva estatal.”¹⁰*

En el caso del procedimiento administrativo sancionador contemplado en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, la prueba resulta una parte fundamental del procedimiento, pues mediante ella la autoridad resolutora podrá llegar al conocimiento de la verdad histórica, lo cual permite un convencimiento sobre certeza de los hechos afirmados y así determinar la responsabilidad o no del servidor público.

El procedimiento administrativo no es ajeno a los principios generales que rigen en materia de prueba, al respecto podemos señalar que la prueba debe tener cuando menos dos características fundamentales, debe ser pertinente y útil.

La pertinencia de la prueba implica que es un medio apropiado para la realización de los fines específicos del procedimiento administrativo sancionador. Por su parte

⁹ GÓMEZ, Lara Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Oxford, 6ª Edición, México, 1998 p. 101

¹⁰ COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Porrúa, 10ª edición, México, 1986, p. 319

la utilidad estriba, en que su utilización estará justificada en la medida de los fines que persiga.

Ahora bien, el objeto de la prueba en el procedimiento disciplinario, lo constituirá la demostración de la falta administrativa, deberá acreditarse la existencia de la conducta o hechos atribuidos al servidor público, la adecuación de la citada conducta a la hipótesis normativa, el nexo causal entre la conducta y el hecho, el grado de responsabilidad y el daño producido.

Ahora bien, los medios de prueba aceptados dentro del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones se encuentra contenido en la fracción II del artículo 183 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, en el se señalan los siguientes:

- a. Documentales públicas y privadas;
- b. Técnicas;
- c. Periciales;
- d. Presuncionales, y
- e. Instrumental de actuaciones.

Como se podrá apreciar dentro del procedimiento en estudio no se contempla la admisión de la prueba testimonial, a nuestro juicio tal situación violenta claramente la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues imposibilita al servidor público a ofrecer un elemento de convicción con el que pueda desvirtuar los hechos que se le imputan. A nuestro juicio no existe, una razón lógica para que se haya proscrito del procedimiento administrativo la aceptación de este medio de convicción.

Es preciso señalar, que en la práctica, la realidad ha superado a la norma, en efecto ante la necesidad de probar algunas conductas cometidas por servidores

públicos, como en los casos de acoso sexual, faltas de respeto, faltas de asistencia, etc., algunas autoridades instructoras han recurrido a la practica del levantamiento de actas administrativas, en donde se asientan las declaraciones de personal del Instituto a efecto de dejar constancia de alguna actuación irregular por parte del servidor público.

Sin embargo, como señalaremos mas adelante cuando abordemos el tema de la prueba documental, las actas administrativas así integradas no deberán ser analizadas como documentos sino como pruebas testimoniales.

La regulación del procedimiento probatorio dentro del Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones, se encuentra contenida en el artículo 183, disperso en varias fracciones, el mismo se desarrolla de la siguiente manera:

- a) Las pruebas deberán ser ofrecidas en el escrito de denuncia o aportadas por la autoridad instructora en el auto de radicación cuando el procedimiento se inicie de oficio.
- b) La autoridad instructora deberá tener por ofrecidas las pruebas en el auto de radicación.
- c) Una vez notificado el presunto infractor y transcurrido el plazo para dar contestación al procedimiento administrativo, en caso de que el servidor haya formulado su contestación, la autoridad instructora deberá dictar un auto en el que deberá tener por producida la contestación, de igual forma deberá manifestarse sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por ambas partes, salvo en el caso de que el procedimiento inicie de oficio, en el cual las pruebas de cargo quedarán admitidas desde el auto de radicación.

Es preciso señalar que la mayoría, sino es que la totalidad de las autoridades instructoras son omisas en manifestarse sobre la admisión de las pruebas ofrecidas en el escrito de denuncia, situación que consideramos resulta ilegal.

- d) En el mismo acuerdo por el que se resuelve sobre la admisión de pruebas, la autoridad instructora deberá señalar fecha y hora para la audiencia de desahogo de pruebas, es preciso señalar que por economía procesal solo será necesario llevar a cabo esta audiencia cuando la prueba lo requiera, cuando las pruebas se desahoguen por su propia y especial naturaleza, como en el caso de las documentales, la presuncional y la instrumental de actuaciones no habrá necesidad de llevarlas a cabo.

Como podemos apreciar, de la lectura de las disposiciones señaladas, en la norma estatutaria no se contemplan un sistema de valoración de la prueba, en este sentido, para resolver los procedimientos que son sujetos a la potestad sancionadora de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, hemos recurrido a la aplicación supletoria de las normas contenidas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Como lo señalamos, la primera norma supletoria lo es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual establece en los artículos 15 y 16 el sistema de valoración de las pruebas, el cual podemos señalar que consiste en un sistema mixto, en el cual las pruebas deberían ser valoradas bajo las reglas de la lógica la sana crítica y la experiencia.

Respecto de la valoración de las pruebas el maestro Colín Sánchez señala: *“Es el acto procedimental, caracterizado por un análisis conjunto de todo lo aportado en la investigación (relacionando unos medios de prueba con otros) para así obtener*

un resultado, en cuanto a la conducta o hecho, certeza o duda, y a la personalidad del delincuente, certeza.”¹¹

Es necesario señalar, que ninguna prueba en forma aislada puede tener un valor superior al de otra, es el conjunto de las mismas lo que deberá producir convicción sobre el juzgador.

En relación con la prueba documental, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo documental es aquello que se funda en documentos, en el mismo sentido, se señala que documento, del latín *Documentum* es aquel escrito en el que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados para probar algo.

Briseño Sierra sostiene que el documento puede definirse de una manera simplista como un instrumento escrito. En el mismo sentido, para el maestro Gómez Lara, el “...*documento es un instrumento escritural, es decir instrumento en el cual hay escritura; y, entonces, mediante la escritura se plasma una serie de datos, de noticias y, en cierta forma, también de registros escritos sobre acontecimientos*”¹²

Por su parte el maestro Colín Sánchez, explica que en el procedimiento penal se identifica al documento como “...*todo objeto o instrumento en donde consta o se expresa de manera escrita, representativa o reproductiva, la voluntad de una o mas personas, relatos, ideas, sentimientos, cuestiones plásticas, hechos o cualquier otro aspecto cuya naturaleza sea factible de manifestarse en las formas señaladas.*”¹³

¹¹ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 425

¹² GÓMEZ LARA, Cipriano, *Op. cit.*, p. 135

¹³ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 429

Como podemos apreciar la definición que nos proporciona el profesor Colín Sánchez, abarca un espectro mas amplio de los que por documento debe entenderse.

En efecto, consideramos que con el avance de la ciencia, debemos considerar como documentos a todo aquel instrumento que proporciona información escrita, mas allá de que el mismo se encuentre plasmado en papel, o de que se requiera algunos efectos técnicos para su reproducción.

Como ejemplo podemos señalar, el contenido de las bases de datos informáticas, como podría ser el Padrón Electoral, o bien documentos almacenados en sistemas de cómputo.

Ahora bien, los documentos se ha clasificado en diversas formas, sin embargo para nuestro objeto de estudio resulta relevante la distinción que hace el propio Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, al considerar dos tipos de documento, los públicos y los privados.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 14, párrafo 4 señala como documentales públicas las siguientes:

- “a) Las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los diferentes cómputos que consignen resultados electorales. Serán actas oficiales las originales, las copias autógrafas o las copias certificadas que deben constar en los expedientes de cada elección;*
- b) Los demás documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia;*
- c) Los documentos expedidos, dentro del ámbito de sus facultades, por las autoridades federales, estatales y municipales; y*
- d) Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley, siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten.”*

Como podemos apreciar la ley adjetiva electoral hace una enunciación más bien casuística de aquellos documentos que deben ser considerados como documentos públicos.

Por su parte el artículo 795 de la Ley Federal del Trabajo dispone que serán considerados documentos públicos *“...aquellos cuya formulación está encomendada por la Ley a un funcionario investido de fe pública, así como los que expida en ejercicio de sus funciones.”*

En el mismo tenor el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala: *“Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.”*

Como podemos apreciar existe una coincidencia, entre las diversas disposiciones legales que hemos señalado en el sentido de considerar como documentos públicos a aquellos documentos expedidos por personas investidas de fe pública o por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Es muy importante señalar, que no todos los documentos provenientes de una autoridad o de un determinado servidor público pueden ser considerados como documental pública y por ende adquirir valor probatorio pleno.

En efecto, en diversas ocasiones con la tramitación del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones se solicita a algún tercero, servidor público, la rendición de informes respecto de algún hecho motivo del procedimiento, dicha probanza en todo caso deberá ser analizada y valorada como un testimonio independientemente de que el mismo sea rendido con todos los elementos de validez de una documental pública.

Otra situación que es necesario comentar, es lo referente al ofrecimiento de los documentos que aporta tanto el denunciante o la autoridad instructora como el servidor público, los cuales en la mayoría de las veces se hacen en copias simples.

Al respecto, debemos reconocer que existe un gran desconocimiento por parte de muchos funcionarios del Instituto Federal Electoral (autoridades instructoras e incluso altos mandos de algunas Direcciones Ejecutivas) sobre las características de la prueba documental y en concreto de las copias fotostáticas simples.

Como primer punto es necesario señalar que las copias fotostáticas simples no son documentales privadas, en efecto, a mi juicio las copias simples podrían considerarse como pruebas técnicas de las que habla el artículo 188 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues las mismas constituyen una "fotografía" o reproducción de un diverso documento original.

En este sentido, como ha sido señalado por diversos criterios judiciales, los documentos ofrecidos en copia simple fotostática carecen, en principio, de valor probatorio, y solo presumen la existencia del original del que fueron tomados, ésto tiene una razón lógica, por el tipo de proceso que se realiza para la emisión del duplicado, existe una elevada posibilidad de que el documento pueda ser alterado, razón por la cual no se le puede conceder al mismo un valor probatorio pleno, sino solo indiciario de los hechos que en el documento se consignan.

Sirve de apoyo al anterior criterio las siguientes tesis de jurisprudencia emitidas por diversos órganos del Poder Judicial de la Federación:

“COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO. *Las copias fotostáticas simples carecen de valor probatorio pleno, dada la naturaleza con que son confeccionadas, y si bien no puede negárseles*

el valor indiciario que arrojan cuando los hechos que con ellas se pretende probar se encuentran corroborados o adminiculados con otros medios de prueba que obren en autos, pues de esta manera es claro que el juzgador puede formarse un juicio u opinión respecto de la veracidad de su contenido, sin embargo, esto sólo ocurre cuando no son objetados por la parte contraria, mas no cuando sí son objetados, ya que en este caso, si la oferente de las copias fotostáticas no logra el perfeccionamiento de las mismas mediante su reconocimiento a cargo de quien las suscribió, ni siquiera pueden constituir un indicio que pueda adminicularse con otras probanzas.

DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 157/2002. Guadalupe de la Rosa de la Rosa. 22 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretario: Fidel Quiñones Rodríguez.”¹⁴

“COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. CARECEN, POR SÍ SOLAS, DE VALOR PROBATORIO PLENO Y, POR ENDE, SON INSUFICIENTES PARA DEMOSTRAR EL INTERÉS JURÍDICO DEL QUEJOSO QUE SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO, PARA OBTENER LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE LOS ACTOS RECLAMADOS, CONSISTENTES EN EL ACTO DE PRIVACIÓN O DE MOLESTIA EN BIENES DE SU PROPIEDAD O QUE TIENE EN POSESIÓN. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que para que el quejoso esté legitimado para solicitar la suspensión definitiva de los actos reclamados, debe acreditar, aunque sea en forma presuntiva, que tiene interés jurídico para obtener dicha medida cautelar, esto es, que es titular de un derecho respecto del cual recae el acto que se estima inconstitucional; aunado a ello, de lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria por disposición expresa del diverso numeral 2o. de la Ley de Amparo, se advierte que el valor probatorio de las copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio judicial. Atento lo anterior, se concluye que las copias fotostáticas sin certificación (simples) carecen, por sí mismas, de valor probatorio pleno y, por ende, son insuficientes para demostrar el interés jurídico del quejoso que se ostenta como persona

¹⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, IUS 2006, No. Registro: 186,304, Tesis aislada, Materia(s): Común, Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, Agosto de 2002, Tesis: I.11o.C.1 K, Página: 1269

extraña a juicio, para obtener la suspensión definitiva de los actos reclamados, consistentes en el acto de privación o de molestia en bienes de su propiedad o que tiene en posesión, según sea el caso, si no existe en autos otro elemento que, relacionado con aquéllas, pudiera generar convicción de que el acto reclamado afecta real y directamente sus derechos jurídicamente tutelados, pues con tales documentos no se acredita el primer requisito para que opere la prueba presuncional, relativo al conocimiento de un hecho conocido, esto es, a la existencia del bien mueble o inmueble respecto del cual se aduce que recae el acto que se impugna como lesivo de garantías individuales; sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que en el juicio principal obren los documentos originales o copias certificadas de éstos, pues como el incidente de suspensión es un procedimiento que se sigue por cuerda separada, únicamente pueden ser tomadas en cuenta las probanzas que se ofrezcan en éste.

Contradicción de tesis 44/2002-PS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y las sostenidas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. 30 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Tesis de jurisprudencia 71/2002. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de treinta de octubre de dos mil dos, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Juan N. Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.”¹⁵

“COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. SU VALOR PROBATORIO QUEDA AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). El artículo 383 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, en su parte final, dispone que sólo las copias certificadas harán fe, lo que a contrario sensu no implica que las privadas de certificación (simples), carezcan en lo absoluto de valía probatoria, pues al inicio del citado numeral se previene que su valoración quedará a la prudente calificación del Juez, es decir, constituyen un valor indiciario que debe considerarse frente y respecto a los demás elementos de convicción. Además, la palabra fe que se

¹⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS* 2006, No. Registro: 185,215, Jurisprudencia, Materia(s): Común, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVII, Enero de 2003, Tesis: 1a./J. 71/2002, Página: 33

une a las copias certificadas, no significa que sólo éstas sean susceptibles de crear un grado de convicción y que por tanto, se excluya de valor probatorio a las reproducciones que no tengan certificación, sino que al referir plena confianza, seguridad o creencia en lo que se dice, en cuanto a que, dotar de fe es suficiente para que respecto de algún escrito se tenga por verdad, lo que se intenta probar con ellos, dicho vocablo implica que las copias certificadas adquieren valor probatorio pleno y acreditan fehacientemente el contenido del documento representado y entonces, de no tener certificación, sus alcances serán los que dispone el primer apartado del numeral de que se trata, es decir, el indiciario que frente a los demás elementos de convicción, quedará a la prudente calificación del Juez.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 230/2005. Emmanuel Germán Ávila Corpus. 8 de septiembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Ramírez Pérez. Secretario: Jesús Eduardo Medina Martínez.”¹⁶

Ahora bien, quisiera comentar un caso que sucedió en la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores durante la integración de un procedimiento en contra de un servidor público adscrito a la misma.

Para la adecuada instrucción del procedimiento era necesario contar con una serie de documentos que se encontraban en poder de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral y de la Contraloría Interna del Instituto, por lo que vía oficio solicitamos a ambas instancias se remitiera copia certificada de los documentos requeridos.

El órgano interno de control remitió los documentos debidamente certificados por el Secretario Ejecutivo del Instituto¹⁷; sin embargo, la Dirección Ejecutiva del

¹⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006*, No. Registro: 176,737, Tesis aislada, Materia(s): Civil, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Noviembre de 2005, Tesis: IV.1o.C.53 C, Página: 848.

¹⁷ Es preciso señalar que a diferencia de lo que sucede en otras dependencias de la administración pública en el Instituto Federal Electoral el único funcionario que tiene fe pública para certificar

Servicio Profesional Electoral, mediante oficio DESPE/217/2006, remitió copia simple de los referidos documentos señalando que era innecesario recabar copias certificadas de los citados documentos.

Posteriormente, vía correo electrónico me comuniqué con el funcionario encargado del asunto en la citada Dirección Ejecutiva:

“De: rodrigo escobar [rescobar@ife.org.mx]

Enviado el: Martes, 07 de Marzo de 2006 04:50 p.m.

Para:

Asunto: en relacion al oficio DESPE/217/2006

Datos adjuntos: COPIASSIMPLES.doc

TE ESCRIBO PORQUE ACABO DE RECIBIR EL OFICIO DESPE/217/2006 EN RESPUESTA A UN OFICIO DEL DR. ALBERTO ALONSO POR EL QUE LES SOLICITAMOS COPIA CERTIFICADA DE ALGUNOS DOCUMENTOS COMO PRUEBA DE LOS PROBABLES IRREGULARIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO, HOY ME HACEN ENTREGA DE SU RESPUESTA Y ME PERCATO QUE LAS COPIAS SON SIMPLES, PUES SEGÚN SE LEE, EN EL OFICIO DE USTEDES, CONSIDERAN QUE NO ES NECESARIO, PARA LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, QUE LAS MISMAS OBREN EN ORIGINAL.

AL RESPECTO, ME PERMITO MANIFESTARTE MIS DUDAS Y OJALA PUDIÉRAMOS UNIFICAR EL CRITERIO, DESDE MI PUNTO DE VISTA Y ATENDIENDO A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, CERTEZA Y OBJETIVIDAD QUE RIGEN LAS ACTIVIDADES DEL INSTITUTO, EN LOS “PAAS” LAS PRUEBAS QUE OBREN EN LOS EXPEDIENTES DE DICHS PROCEDIMIENTOS DEBEN AJUSTARSE A LAS DISPOSICIONES QUE LA PROPIA LEY SEÑALA.

ASÍ EL ARTÍCULO 183, FRACCIÓN II, INCISO a) SEÑALA QUE SE PODRAN OFRECER COMO PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO, ENTRE OTRAS, LAS DOCUMENTALES PUBLICAS Y PRIVADAS, CONSIDERANDO QUE EL ESTATUTO ES OMISO EN SEÑALAR COMO DEBE CONSIDERARSE CADA UNA, ES NECESARIO

documentos es el Secretario Ejecutivo en términos de lo dispuesto en el artículo 89, párrafo 1, inciso t) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ACUDIR A LA NORMA SUPLETORIA QUE EN ESTE CASO POR DISPOSICION DEL MISMO ESTATUTO ES LA "LGSMIME", LA CUAL EN SU ARTÍCULO 14, ESTABLECE CON TODA CLARIDAD CUALES SON LAS DOCUMENTALES PUBLICAS Y LAS PRIVADAS, DE IGUAL FORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA MISMA LEY ADJETIVA ELECTORAL SEÑALA QUE LAS DOCUMENTALES PUBLICAS HARAN PRUEBA PLENA Y TODOS LOS DEMAS ELEMENTOS PROBATORIOS, SOLO SERAN EFICACES PARA CREAR UN ANIMO EN EL JUZGADOR CUANDO ESTEN ADMINICULADAS CON OTROS ELEMENTOS DE PRUEBA.

AHORA BIEN, HA SIDO UN CRITERIO REITERADO DE LOS TRIBUNALES FEDERALES EL DE SEÑALAR QUE LAS COPIAS SIMPLES CARECEN DE VALOR PROBATORIO, UNICAMENTE TIENEN UN VALOR INDICIARIO (ADJUNTO DIVERSAS TESIS) EN EL CASO QUE NOS OCUPA LOS ELEMENTOS QUE SOPORTAN LA ACUSACION SE PRESENTAN EN COPIA SIMPLE.

NO DEBEMOS DEJAR DE LADO, EL HECHO DE QUE AL MOMENTO DE EMITIR LA RESOLUCION LA AUTORIDAD INSTRUCTORA DEBERÁ EMITIR UNA RESOLUCION FUNDADA Y MOTIVADA, RESPETANDO LA GARANTIA DE AUDICENCIA Y COMO SE SABE EN LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO COMO EL "PAAS", LA AUTORIDAD DEBE HACER UNA VALORACION DE LAS PRUEBAS QUE OBREN EN EL EXPEDIENTE, Y ESA VALORACION IMPLICA NECESARIAMENTE DETERMINAR EL ALCANCE PROBATORIO DE CADA UNO DE LOS ELEMENTOS DE CONVICCION, EL CUAL INVARIABLEMTE DEBE HACERSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA PROPIA DEL ELEMENTO PROBATORIO.

EN ESTE SENTIDO, CONSIDERO QUE EL OBJETO DE QUE LAS PRUEBAS QUE OBREN EN EL EXPEDIENTE Y MAXIME AQUELLAS QUE SON APORTADAS POR LA AUTORIDAD DEBEN INVARIABLEMTE OBRAR COMO COPIAS CERTIFICADAS A EFECTO DE QUE TENGAN VALOR PROBATORIO PLENO, ESTO SIN DUDA PERMITIRA AL SERVIDOR PUBLICO TENER LA CERTEZA DE QUE EL DOCUMENTO CON EL CUAL SE PRETENDE ACREDITAR SU RESPONSABILIDAD, ES AUTENTICO POR PREVENIR DE UNA COPIA FIEL DE SU ORIGINAL, LO CUAL LE PERMITIRA ENTABLAR UNA ADECUADA DEFENSA.

TE COMENTO QUE NO ME PASA DESAPERCIBIDO EL HECHO, DE QUE RESULTA COMPLICADO QUE EL SECRETARIO EJECUTIVO, ESTE CERTIFICANDO UN SIN NUMERO DE DOCUMENTOS, POR

ESO REITERO UNA VEZ MAS, COMO YA LO HE HECHO EN OTRAS INSTANCIAS, LA NECESIDAD DE OTORGAR, VIA EL REGLAMENTO DEL IFE, A LOS DIRECTORES EJECUTIVOS Y OTROS FUNCIONARIOS, LA FACULTAD DE CERTIFICAR DOCUMENTOS QUE OBRAN EN SUS ARCHIVOS.

TODO LO ANTERIOR TE LO COMENTO COMO UNA POSTURA PERSONAL Y NO COMO VISION DE LA DERFE.”

En respuesta a mi comunicación, la persona a la quien le dirigí el correo en transcrito, me comento lo siguiente:

“De:

Enviado el: Martes, 07 de Marzo de 2006 05:53 p.m.

Para: 'rodrigo escobar'

Asunto: Copias simples

Estimado Rodrigo:

Acabo de leer con detenimiento tu correo, respecto a la respuesta por nosotros formuladas en cuanto al valor probatorio de las copias simples, y te comento que no existe ningún problema en cuanto a la efectividad de las mismas, incluso el propio tribunal se ha pronunciado al respecto y para mejor referencia revisa la tesis S3ELJ11/2003.¹⁸

¹⁸ Cfr. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 66-67. **COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE. SURTE EFECTOS PROBATORIOS EN CONTRA DE SU OFERENTE.**— En términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los medios de prueba serán valorados por el órgano resolutor, atendiendo a las reglas de la lógica, a la sana crítica y a la experiencia. Así, un documento exhibido en copia fotostática simple, surte efectos probatorios en contra de su oferente al generar convicción respecto de su contenido, ya que su aportación a la controversia, lleva implícito el reconocimiento de que tal copia coincide plenamente con su original, puesto que las partes aportan pruebas con la finalidad de que el juzgador, al momento de resolver, verifique las afirmaciones producidas en sus escritos fijatorios de la litis.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-015/99.—Partido del Trabajo.—10 de febrero de 1999.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-150/2000.—Partido Acción Nacional.—16 de agosto de 2000.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1180/2002.—Trinidad Yescas Muñoz.—28 de marzo de 2003.—Unanimidad de votos.

.

No obstante lo anterior, si tú lo estimas necesario, te puedo enviar el expediente original que obra en la DESPE.”

Como podemos apreciar la consideración que hace el citado funcionario, es incorrecta pues la tesis a la que hace referencia, esta orientada específicamente a un caso de excepción, que es precisamente aquellos casos, en los que una persona, en este caso un servidor público, ofrece un documento del cual se desprende un hecho que prueba en su contra. Solo en esos casos la prueba documental ofrecida en copia simple haría prueba plena en contra de su oferente.

Por ello, considero que es necesario capacitar a los servidores públicos encargados de la tramitación de los procedimientos administrativos a efecto de que todo aquel documento con el cual se pretende probar la responsabilidad de un determinado servidor público deberá ser ofrecido en original o bien en copia simple a efecto de que pueda surtir los efectos necesarios de convicción en la autoridad resolutora.

Un documento que consideramos conveniente comentar es el Acta Administrativa, según el Diccionario de la Real Academia, se entiende por acta *“Certificación, testimonio, asiento o constancia oficial de un hecho”*¹⁹, en este sentido, en un acta administrativa el superior jerárquico de un funcionario público podrá asentar aquellas violaciones que por la naturaleza propia de las mismas no se pueden hacer constar en otro medio de prueba, como podrían ser las faltas de asistencia, las faltas de respeto, el acoso sexual entre otros.

Ahora bien, la integración de actas administrativas no se encuentra prevista en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, sin embargo, debemos recordar que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado resulta supletoria al procedimiento administrativo sancionador previsto en la norma estatutaria, por lo que consideramos que las reglas

¹⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Op. Cit.*,p. 38

establecidas en los artículos 46 y 46 bis, de la citada ley deben ser observadas por el Instituto.

Es preciso señalar, que si los referidos documentos no se confeccionan bajo las reglas señaladas en los artículos mencionados, los mismos carecen de valor probatorio, pues únicamente consistirán en manifestaciones unilaterales por parte del superior jerárquico del servidor público o de quien integre el documento.

Al respecto resulta relevante lo señalado en la siguiente tesis aislada:

“ACTAS ADMINISTRATIVAS ELABORADAS UNILATERALMENTE POR LA PATRONAL SIN INTERVENCIÓN DEL TRABAJADOR. SON INSUFICIENTES PARA ACREDITAR CAUSAS DE RESCISIÓN. Si la Junta responsable estimó que las actas administrativas exhibidas por la patronal fueron elaboradas por la propia demandada, y del examen de las constancias respectivas se advierte que esa consideración es correcta, puesto que efectivamente tales actas fueron confeccionadas unilateralmente por la parte demandada sin intervención de la parte actora, es inconcuso que por esa circunstancia dichas documentales por sí solas resultan insuficientes para acreditar las causas de rescisión invocadas por la patronal, siendo irrelevante que se haya verificado en el juicio laboral el cotejo de las copias de las actas con sus originales, pues basta que hayan sido elaboradas en forma unilateral por la demandada para que no sean suficientes para demostrar las causas de rescisión hechas valer por la patronal.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 155/97. Ana Luisa Valencia García. 23 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Gómez Molina. Secretaria: Martha Olivia Tello Acuña.²⁰

Por otra parte, y ya dentro del procedimiento administrativo, es necesario señalar que el Acta Administrativa, en esencia no es un documento sino una serie de

²⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *IUS* 2006, No. Registro: 197,945, Tesis aislada, Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VI, Agosto de 1997, Tesis: XVII.2o.34 L, Página: 646

testimonios, y como tal debe ser valorada, por ello bajo ninguna circunstancia deber ser considerada como documental pública y concederle valor probatorio pleno, pues la intervención de los funcionarios no se da en su carácter de funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones, sino de superiores jerárquicos en representación de la patronal que es el Instituto Federal Electoral.

En este sentido, para otorgar valor probatorio a un acta administrativa, es necesario que la autoridad instructora ordene la ratificación de la misma por parte de quienes en ella intervinieron, incluidos el probable infractor, los testigos de cargo y descargo, así como el superior jerárquico que levanta el acta.

Sirve de apoyo al anterior criterio las siguientes tesis aisladas sustentadas por los Tribunales Colegiado de Circuito:

“ACTAS ADMINISTRATIVAS LEVANTADAS POR FALTAS COMETIDAS POR LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DEBEN SER RATIFICADAS POR SUS FIRMANTES PARA QUE TENGAN PLENO VALOR PROBATORIO. *Es inexacto que el acta administrativa que se practicó al trabajador y que originó su cese, no sea necesario ratificarla por provenir de una autoridad pública, en razón de que, tratándose de las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus servidores públicos, aquél no actúa como autoridad, sino como patrón y en esa medida, actúa como sujeto de derecho privado y por ende, el acta que originó el cese en comento, ameritaba su ratificación por tratarse de un documento privado.*

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo directo 66/96. Director General de Servicios Educativos para Chiapas. 7 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Víctor Alberto Jiménez Santiago.”²¹

“ACTAS ADMINISTRATIVAS. EN INVESTIGACION DE FALTAS DE LOS TRABAJADORES. DEBEN SER RATIFICADAS, AUN CUANDO

²¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *IUS 2006*, No. Registro: 202,344, Tesis aislada, Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Mayo de 1996, Tesis: XX.40 L Página: 582.

NO SEAN OBJETADAS. Las actas administrativas levantadas por la patronal en investigación de faltas de los trabajadores deben considerarse como documentos privados de dicha parte que, como tales, no conllevan intrínsecamente la prueba plena de su contenido; de modo que para alcanzar tal fuerza se requiere de su perfeccionamiento, lo que se logra a través de la comparecencia, ante el órgano jurisdiccional laboral, de quienes las firmaron, dando así oportunidad al trabajador de repreguntarles y desvirtuar los hechos contenidos en ellas, y tal circunstancia opera independientemente de que el acta no haya sido objetada por el trabajador, pues de no ser así y concluir que su ratificación sólo procede cuando se objeta, implicaría a su vez la grave consecuencia de otorgar a la parte patronal, aun en forma eventual, el poder de formular pruebas indubitables ante sí, sin carga alguna de perfeccionamiento, conforme a la jurisprudencia número 23/92, aprobada por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis número 79/91, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 58, correspondiente al mes de octubre de mil novecientos noventa y dos, Octava Época, registrada con el número J/4a. 23/92, consultable a fojas 23, del siguiente RUBRO: "ACTAS ADMINISTRATIVAS LEVANTADAS CON MOTIVO DE FALTAS COMETIDAS POR TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SOLO ALCANZAN PLENO VALOR PROBATORIO CUANDO SU CONTENIDO ES RATIFICADO POR SUS FIRMANTES."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO PRIMER CIRCUITO.

*Amparo directo 316/95. Enrique Villafán Ruiz. 28 de septiembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Enrique Castillo Morales. Secretaria: Ileri Amezcua Estrada.*²²

Es preciso señalar que la parte relacionada con el procedimiento probatorio es una de las partes que mayor deficiencia presenta.

Recuerdo una reunión con miembros del Servicio Profesional Electoral, en el que un integrante del Consejo General, afirmaba que la Dirección Ejecutiva del

²² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, IUS 2006, Tesis aislada, Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Octubre de 1995, Tesis: XI.2o.2 L, Página: 475.

Registro Federal de Electores era muy tolerante con los miembros del Servicio Profesional Electoral, porque en muchos de los procedimientos en los que fungía como autoridad resolutoria no sancionaba a los miembros del Servicio Profesional Electoral, al respecto me permití comentarle a la Sra. Consejera que si la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, no sancionaba a los miembros del Servicio Profesional Electoral, era por que no existían elementos de prueba que permitieran tener por acreditadas las presuntas violaciones. De no hacerlo así estaríamos imponiendo sanciones a los miembros del Servicio Profesional Electoral, por consigna, y no atendiendo estrictamente a lo que se encuentre probado en el expediente, situación que en una institución como la nuestra resulta inadmisibile.

E. Resolución

La palabra tiene diversas acepciones desde el punto de vista gramatical; sin embargo, podemos entenderlo como aquella cosa que se decide, o bien, desatar una dificultad o dar solución a una duda.

En efecto, mediante una resolución la autoridad decide una cosa, y también define una duda, pues opta por algunas de las soluciones posibles.

Ahora bien, desde un punto de vista procesal la resolución es un concepto un tanto amplio, pues implica aquella decisión que toma la autoridad que conoce del proceso y mediante la cual define o establece una determinada situación. El maestro Ovalle Favela, señala que *"...son los actos procesales por medio de los cuales el órgano jurisdiccional decide sobre las peticiones y los demás actos de las partes y los otros participantes"*²³

²³ OVALLE FAVELA, José, *Op. Cit.*, p. 293.

En este sentido, podemos señalar que existen diversos tipos de resolución, según el artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las resoluciones judiciales consisten en: decretos, autos y sentencias, en el caso del Código Penal Federal, en el artículo 94 se señala que las resoluciones judiciales son sentencias o autos.

Como podemos apreciar, el término resolución es un término amplio, sin embargo, en la referencia contenida en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral debemos considerar a la resolución en un sentido estricto, como aquella que resuelve el fondo del asunto, que determina la responsabilidad o no del servidor público.

Al respecto, consideramos que no existiría impedimento alguno para denominar a esta resolución como sentencia, creemos que mas bien se le ha denominado resolución por un excesivo prurito de solo considerar como sentencia a aquellas resoluciones provenientes de órganos jurisdiccionales en estricto sentido; sin embargo, consideramos que si una resolución cumple con todos los requisitos doctrinales y legales de una sentencia es indiscutible que se esta en presencia de una resoluciones de este tipo, es decir, si se ve como pato, camina como pato y grazna como pato, indudablemente debe tratarse de un pato.

En este sentido, la resolución o sentencia que pone fin al procedimiento administrativo debe reunir una serie de requisitos en cuenta a la forma y el fondo.

En cuanto a su forma la sentencia administrativa, debe contener los siguientes elementos: a) preámbulo; b) resultandos; c) considerandos; y d) puntos resolutivos.

En el **preámbulo** se deberá señalar la fecha y lugar en la que se dicta la resolución, el número de expediente en el que se actúa y el nombre del servidor público instruido.

Los **resultandos** son la narración histórica que se hace de todo lo actuado en el procedimiento, inicia con la recepción del escrito de queja o denuncia y culmina con el oficio por el que se remite el expediente a la autoridad instructora.

Es preciso señalar, que existe la costumbre en el Instituto Federal Electoral de transcribir todos y cada unos de los documentos que obran en el expediente, lo cual da origen a sentencias en exceso voluminosas. Al respecto, en la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores hemos hecho eco de modernas teorías que se han ido gestando en otras materias, como el amparo, en las que se señala que las sentencias deben ser concisas, evitando en la medida de lo posible las transcripciones inútiles o que no son indispensables para decidir la cuestión debatida.

Los **considerandos** son la parte medular de la resolución, pues en ella se señalan los razonamientos lógico-jurídicos que llevan a la autoridad resolutora a tomar la decisión de absolver o sancionar al servidor público. En estos se plasman las opiniones y conclusiones de la autoridad como resultado de la confronta de los diversos elementos de prueba, así como de lo expresado tanto en el auto de radicación como en la contestación formulada por el servidor público.

A nuestro juicio, la integración de la parte considerativa debe darse de la siguiente forma:

En un primer punto la autoridad resolutora deberá fundar su competencia para conocer del procedimiento administrativo.

En un segundo punto procederá a analizar las excepciones perentorias que haya hecho valer el probable infractor, como podría ser la de prescripción.

En un tercer punto, se deberá hacer un resumen muy sucinto de las acusaciones formuladas, en qué consisten los hechos o conductas imputadas al servidor público y los preceptos de derecho que se consideran violados, así como los argumentos de defensa esgrimidos por el servidor público. Es muy importante señalar, que no se trata de transcribir el auto de radicación o el escrito de contestación del servidor público, sino de una síntesis de lo señalado en dichos documentos, tratando de ser lo más esquemáticos y concretos posible.

Posteriormente en un cuarto considerando se entrará al estudio concreto de cada una de las violaciones imputadas y su posible comprobación.

Por cuestión de orden y método, se sugiere dividir el análisis de la siguiente manera: Se deberá constatar de forma inicial la existencia de la conducta o el hecho imputado al servidor público, para ello la autoridad resolutora deberá señalar con precisión cuales son las circunstancias de modo, tiempo y lugar en la que se produjo la conducta y las pruebas mediante las cuales se llega a esa convicción

Si de los autos no se desprende que la conducta imputada existió, concluirá entonces, el análisis, pues ya no será necesario determinar si se viola algún precepto legal, pues al no existir conducta, no puede haber transgresión de una norma.

Una vez acreditada la conducta, procede hacer el análisis de la tipicidad, es decir, si la conducta se aplica a alguno de los tipos administrativos señalados en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, es preciso señalar, que solo se podrá confrontar a la conducta contra

alguna de las violaciones imputadas en el auto de radicación, aun y cuando de los elementos de prueba se desprenda la violación de algún precepto diverso.

Ahora bien, a efecto de cumplir con el requisito de debida fundamentación, es indispensable que la autoridad resolutora exprese con claridad, los razonamientos lógico jurídicos por los que considera que la conducta viola tal o cual precepto jurídico. Se deberá evitar en la medida de lo posible recurrir a frases sacramentales, que con solo tener por acreditada la conducta por ende se viola los preceptos legales invocados.

Es preciso comentar, que se deberá hacer la misma valoración por cada una de las conductas imputadas, las cuales para mayor comprensión podrán hacerse en puntos considerativos diversos, esto es recomendable pues facilita la lectura al estar claramente delimitados cada uno de los argumentos.

En el mismo sentido, cuando con una conducta se consideren violentadas diversas disposiciones normativas, se deberá hacer el análisis de la conducta imputada, y una vez acreditada ésta se hará el análisis por cada unos de los preceptos probablemente violados, y no todos de forma genérica.

Finalmente en el análisis que se haga de la violación de cada uno de los dispositivos legales se deberá señalar de forma clara, que el servidor público es responsable o no de las imputaciones, esto servirá para el momento de individualizar la sanción poder determinar sobre que supuestos jurídicos se probó la transgresión.

Una ejemplo de lo que no se debe hacer, lo podemos ver en el extracto de una resolución emitida por el Órgano Interno de Control de la Policía Federal Preventiva, en el cual en referencia al contenido del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas señala:

“...se quebranta en atención a que el servidor público no ajustó su conducta al contenido del artículo en cita, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, incumpliendo con las obligaciones previstas en la Ley, por lo que no se ocupó en salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público. Obligación que no fue acatada por el servidor público...toda vez que omitió presentarse a laborar...”

“Esta fracción exige a los servidores públicos acatar las Leyes, Códigos, Reglamentos, Circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obviamente, inherentes a las satisfacción de las necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental, exigencia que.....dejo de cumplir al violentar, en principio, la Ley de la Policía Federal Preventiva, así como el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, las cuales son disposiciones jurídicas relacionadas con el servicio público al que se encuentran adscrito, toda vez que dicha ley, en su artículo 12, fracción I establece que la actuación de los miembros de la Policía Federal Preventiva se sujetará, invariablemente....que los deberes de los miembros de la Policía Federal Preventiva es de conducirse siempre con dedicación y disciplina así como con apego al orden jurídico...sin embargo de las constancias que integran los autos del presente expediente no se aprecia ese respeto al orden jurídico con los cuales debió haberse conducido, por lo que su conducta, al no observarla propia ley en comento, no estuvo apegada a los deberes contenidos en el artículo 12 fracción referido (sic).”²⁴

Como podemos apreciar la anterior argumentación es redundante y no se analiza de forma individual cada uno de los preceptos violados imputados al servidor público, lo cual sin duda viola la garantía de legalidad al no estar debidamente fundada una resolución.

²⁴ Expediente de Responsabilidad Administrativa No. ER-100/2005, instruido por el Órgano Interno de Control de la Policía Federal Preventiva.

Finalmente, en el último considerando de nuestra resolución, se deberá hacer la tasación de la sanción a imponer, para ello existe una serie de circunstancias que deben ser tomadas en cuenta.

Según lo dispuesto en los artículos 171 al 175 de Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral las sanciones que se podrán imponer al servidor público, son las siguientes:

- A. Amonestación
- B. Suspensión sin goce de sueldo
- C. Destitución
- D. Multa

La **amonestación** es el extrañamiento o regaño, por lo general escrito que se hace a un servidor público, en el cual se le manifiesta lo indebido de la conducta cometida y se le previene para que no reincida so pena de imponérsele una sanción más severa.

La **suspensión** es la interrupción temporal de la relación laboral, que se impone al servidor público, tiempo durante el cual, no podrá desempeñar las funciones inherentes a su cargo, esta sanción tiene implícita una sanción pecuniaria pues el servidor público no percibirá sueldo durante el tiempo que dure la sanción.

La **destitución**, es la sanción que se impone solo a aquellas conductas que se consideran graves, o que afectan de forma importante las actividades del Instituto. Esta consiste en la terminación de la relación laboral entre el servidor público y el Instituto, sin responsabilidad para este último.

Finalmente, la **multa** es un sanción económica que consiste en el pago de una cantidad que determinará la autoridad administrativa y que tiene relación directa

con el beneficio obtenido por el infractor o los perjuicios causados al Instituto, y la cual por disposiciones del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, no podrá exceder de 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Los parámetros para determinar el tipo de sanción a imponer los encontramos contenidos en los artículos 177 y 178 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

1. Acciones u omisiones que constituyan incumplimiento grave o reiterado en el cumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas en este Estatuto.
2. La gravedad de la falta en que se incurra;
3. El nivel jerárquico, grado de responsabilidad, los antecedentes y las condiciones personales del infractor;
4. La intencionalidad con que realice la conducta indebida;
5. La reiteración en la comisión de infracciones o en el incumplimiento de las obligaciones, y
6. Los beneficios económicos obtenidos por el responsable, así como los daños y perjuicios patrimoniales causados al Instituto.

No obstante que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, no señala un parámetro para cada una de las violaciones al Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, por la vía de una norma inferior como lo es un acuerdo de la Junta General Ejecutiva se ha establecido parámetros de las sanciones a imponer por diversas conductas.

Es preciso señalar, respecto de los puntos 3 y 5, que en la mayoría de las ocasiones estos no son tomados en cuenta por la autoridad resolutora, pues de

los mismos no obra constancia alguna en el expediente, para ello consideramos conveniente que se establezca dentro del procedimiento, la obligación de la autoridad instructora de recabar de oficio copia certificada del expediente personal del servidor público a efecto de poder valorar sus antecedentes, cuestiones personales y la reiteración de la comisión de acciones contrarias a los fines del Instituto y del Servicio.

Finalmente es preciso señalar que dentro de los 5 días a la emisión de la resolución, esta deberá ser notificada al servidor público.

Aquí, conviene señalar, que como el Estatuto no establece la obligación del servidor público de señalar un domicilio para oír y recibir notificaciones se ha tomado como uso o costumbre notificarlo en el domicilio de su centro de trabajo, ya que esto permite con mayor seguridad que la notificación sea personal.

VI. Lineamientos para la determinación de sanciones previstas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral

Con el transcurso del tiempo, y la aplicación de las normas que regulan el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, con fecha 10 de diciembre de 1999, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, aprobó los *Lineamientos para la determinación de sanciones previstas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*.

En dicho acuerdo se establecían disposiciones de administración del procedimiento, como la asignación de un número de expediente, la forma de proceder en caso de que el servidor público estuviere comisionado, un procedimiento de notificación en caso de que el servidor público se negara a recibir las notificaciones correspondientes, etc.

Lo mas relevante consistía en una catálogo de sanciones a imponer por cada una de las posibles violaciones, con la salvedad de que según el citado acuerdo las mismas eran solo de carácter orientador y en ninguna forma suplían la obligación de la autoridad resolutora de valorar los medios de prueba y los demás elementos para la individualización de la sanción.

Con fecha 9 de diciembre de 2004, la Junta General Ejecutiva aprobó modificaciones al acuerdo señalado con anterioridad.

Sin embargo, los mismos adolecían de una pobre técnica jurídica y además de varias contradicciones e inconsistencias, esto llevó a algunos consejeros electorales miembros de la Comisión del Servicio Profesional Electoral, a solicitar a la Junta General Ejecutiva la modificación de los citados lineamientos, así con fecha 12 de julio de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación en acuerdo JGE71/2005, de la Junta General Ejecutiva por el que se modifican los lineamientos para la aplicación de sanciones.

El acuerdo en cita mantiene similares contenidos de los lineamientos anteriores, sin embargo, podemos señalar como novedades la introducción de un procedimiento de investigación, aunque bastante escueto, causales de sobreseimiento, referencias mas precisas sobre el contenido del auto de radicación, etc.

Una situación que nos parece una seria contradicción es que por un lado, en el punto de acuerdo segundo se señala de forma textual lo siguiente:

“Segundo. *Los presentes Lineamiento tienen por objeto establecer un parámetro para las autoridades instructoras y resolutoras durante la instauración de un procedimiento administrativo que se inicie en los supuestos de incumplimiento de la normatividad que debe ser*

observada por los miembros del Servicio Profesional Electoral. Asimismo, unificar criterios tanto en la aplicación de las sanciones correspondientes, como en la interpretación de las formalidades previstas en el ordenamiento estatutario.

En ningún caso representan criterios que sometan a la autoridad resolutora a su estricta y única observancia, toda vez que no supe la obligación que tiene de valorar el caso concreto y la gravedad de la falta.”

Y por otro lado en el punto Vigésimo Sexto se dispone:

“Vigésimo sexto. *El Estatuto vigente y los presentes lineamientos para la determinación de sanciones son de observancia obligatoria para las autoridades instructoras y resolutoras, por lo que sus actuaciones deberán apegarse invariablemente a ellos.”*

Como podemos apreciar la contradicción es evidente pues por un lado se señala que los mismos son un parámetro, una orientación para las autoridades instructoras y resolutoras y por otra que son de observancia obligatoria.

Finalmente, consideramos que los citados lineamientos son inconstitucionales y que con los mismos el Instituto Federal Electoral violenta lo dispuesto en el artículo 41, base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el principio de reserva de ley, pues este artículo en lo referente a las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus servidores es perfectamente claro en señalar que las mismas se rigen por las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral que expida el Consejo General.

En el mismo sentido el artículo 169, párrafos 1, inciso g) y 2, incisos g) y h), señalan con toda precisión que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, contendrá las normas relativas al sistema para la aplicación de sanciones, entre otros, así como disposiciones relativas a las medidas disciplinarias y causales de destitución.

El único fundamento para la emisión de los citados lineamientos se encuentra en el artículo sexto transitorio del acuerdo por el que se aprueba el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Sin embargo, del citado artículo no puede desprenderse ni siquiera de forma presuntiva, los alcances o el contenido de los referidos lineamientos.

No obstante lo anterior, debemos señalar que la tasación de las sanciones que deberán imponerse, resulta un ejercicio de suyo interesante y el mismo creemos que contribuye a disminuir el margen de discrecionalidad de las autoridades resolutoras al momento de individualizar la sanción, y se evita en cierta medida el dictado de resoluciones incongruentes, en las que una autoridad impone la sanción de amonestación y otra de destitución por la misma conducta, sin embargo, para darle debida fuerza y cumplir con el principio de legalidad creemos que las mismas deberán ser incluidas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

VII. Propuesta de reformas al Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones

A continuación haremos un breve esbozo, de las principales adecuaciones que consideramos deben realizarse al actual procedimiento administrativo.

En primer lugar es necesario modificar la forma de presentación de las quejas o denuncias, a efecto de eliminar las formalidades establecidas en el actual procedimiento, estableciendo un procedimiento previo de investigación y a efecto de mantener el principio acusatorio del procedimiento, todas las denuncias deberán ser presentadas ante la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, quien será la instancia encargada de llevar a cabo el procedimiento de investigación y formular la acusación ante la autoridad competente.

En consecuencia, se modificaría la competencia de las actuales autoridades instructoras, por lo que las etapas de instrucción y resolución se concentrarían en una misma instancia.

Para el caso de personal adscrito a vocalías de área, resultaría competente para conocer del procedimiento administrativo la Dirección Ejecutiva correspondiente, para el caso de Vocales Secretarios sería competente la Dirección Jurídica del Instituto, por lo que hace a los Vocales Ejecutivos locales y distritales la competencia se surtiría en favor de la Secretaría Ejecutiva.

Por lo que hace al personal de oficinas centrales resultaría competente para conocer y resolver la Dirección Ejecutiva de su adscripción, para el caso de personal operativo y hasta el nivel de subdirección u homólogo, para los cargos superiores sería competente la Secretaría Ejecutiva del Instituto, cabe señalar que se eliminaría la posibilidad de delegación de esta facultad.

Es necesario señalar, que considerando que el Consejo General del Instituto Federal Electoral es quien tiene la facultad para designar a los Vocales Ejecutivos, en términos de lo dispuesto en el artículo 62, fracción VII del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, en aquellos casos en los que se resuelva imponer la sanción de destitución de un servidor público que ocupe un cargo de este tipo, será necesario que dicha determinación sea ratificada por el propio Consejo General.

Otro aspecto importante, que se debe considerar, es la implementación de un procedimiento ágil y expedito de investigación el cual como ya señalamos estaría a cargo de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

Por lo que hace a los medios de prueba es necesario incluir la prueba testimonial y reglas para el desahogo y valoración de todos los medios de prueba.

Debe establecerse un procedimiento de notificación para aquellos casos en los que el servidor público se negare a recibir cualquier acuerdo o resolución que haya que notificarle personalmente.

Para estos casos, el personal comisionado para llevar a cabo la notificación se constituirá en el domicilio señalado por el servidor público o en su defecto en el domicilio laboral del mismo, si el servidor público se negare a recibir la notificación, el funcionario deberá asentar tal situación en la cédula correspondiente, misma que deberá ser firmada invariablemente por el Vocal Ejecutivo y el Vocal Secretario, dejando copia de la resolución en las oficinas de la Junta, a efecto de que si así lo solicita el funcionario le sea entregada la misma.

Es necesario ampliar el plazo para que las autoridades resuelvan el expediente, para que estas cuenten con al menos 30 días para la resolución del mismo, esto se hace necesario por lo voluminosos de algunos expedientes y las elevadas cargas de trabajo que se presentan, sobre todo durante el proceso electoral.

De igual forma consideramos necesario, que en algunos casos se pueda suspender provisionalmente al servidor público percibiendo únicamente la mitad de su sueldo, durante la tramitación del procedimiento administrativo, esto sobre todo en el caso de mandos medios y superiores que en algunos casos pueden entorpecer las investigaciones.

Por lo que hace a las sanciones, sería conveniente que la amonestación fuera pública o privada, tal y como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el mismo tenor se deberá contemplar la figura de la inhabilitación, pues actualmente no existe disposición

alguna para que un servidor público destituido pueda ingresar nuevamente al Servicio por la vía del concurso de oposición.

VIII. Recurso de Inconformidad

A. Naturaleza Jurídica y Fundamento Legal

La procedencia de un recurso en contra de las resoluciones que emitan las autoridades resolutoras, no se encuentra contemplada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino en el Capítulo Cuarto del Título Quinto del Libro Primero del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

Como lo señala el maestro Cipriano Gómez Lara, todo recurso es un medio de impugnación mas no todo medio de impugnación es un recurso, en el caso que nos ocupa podemos señalar que el recurso de inconformidad tiene por objeto hacer valer posibles violaciones acontecidas durante el procedimiento administrativo

De la lectura del artículo 185 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral podemos advertir que el recurso solo procederá en contra de la última resolución dictada en el procedimiento administrativo, por lo que en dicho recurso se podrán hacer valer violaciones, que conocemos como *in judicando* e *in procedendo*, las primeras tienen relación con el fondo del asunto, pues combaten el estudio o razonamiento que hace el juzgador para considerar como acreditada la responsabilidad del servidor público. Por su parte las violaciones *in procedendo* son aquellas de carácter formal que se presentan durante la tramitación del procedimiento, y que tiene una incidencia directa sobre el resultado del litigio, tal es el caso de la no admisión de un elemento de prueba propuestos por el funcionario.

Es muy importante señalar que de acuerdo con la redacción del artículo 185, se desprende que el servidor público es el único sujeto que tiene interés jurídico para promover el citado medio de impugnación, no así el denunciante o quejoso, o alguna instancia del Instituto, esto se considera así en razón de la naturaleza propia del procedimiento administrativo, en el que el quejoso o denunciante no tiene el carácter de parte en el procedimiento, y por lo tanto la resolución que se dicte no podrá pararle ningún perjuicio.

Este criterio ha sido considerado ya en diversas resoluciones dictadas por el Poder Judicial de la Federación, a saber:

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE QUE FORMULÓ LA QUEJA QUE MOTIVÓ EL PROCEDIMIENTO RELATIVO EN CONTRA DE UN FUNCIONARIO DEL PODER JUDICIAL, CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA DETERMINACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. De acuerdo con la hipótesis que consagra el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley, es decir, la noción de perjuicio para que proceda la acción constitucional presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que cuando es transgredido por la autoridad faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando el cese de esa transgresión. Así, ese derecho protegido por el citado ordenamiento legal es lo que constituye el interés jurídico indispensable para la procedencia del juicio de garantías. Por otro lado, del análisis de las normas que regulan el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, así como de las facultades y naturaleza del órgano encargado de conocer de dicho procedimiento se advierte que aquéllas no están dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, sino colectivos por lo que no conceden a los particulares la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen de forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito y sus miembros como subordinados a ella. En consecuencia, el

denunciante que formuló la queja en contra de un servidor público del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, carece de interés jurídico para impugnar en amparo la determinación que el Consejo de la Judicatura local tome al respecto, pues se trata de un procedimiento administrativo y no jurisdiccional en el que el denunciante tenga la calidad de parte, e incluso ni siquiera la ley de la materia contempla la posibilidad de impugnar la decisión del Consejo de la Judicatura mediante recurso alguno, de tal manera que tales resoluciones deben estimarse como inatacables por el particular, pues no representan un beneficio o perjuicio directo para el promovente de la queja, pues si bien tienen derecho a presentarla en relación con la conducta de los citados servidores públicos respecto de su actuación dentro de la tramitación de algún asunto judicial, su intervención no alcanza la facultad de impugnar las decisiones del mencionado Consejo de la Judicatura, pues dentro de esa actuación el único que podría resentir un agravio personal y directo sería el servidor público contra quien se formuló la queja, en el supuesto de que la resolución le fuera desfavorable, y no así el denunciante por no contar con un derecho respaldado en la ley y no verse afectado un derecho público subjetivo que le asista.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 121/2003. Nitla, S.A de C.V. 1o. de diciembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón. Secretario: Marco Antonio Arroyo Torres.

Amparo en revisión 393/2003. Internacional Grain, S.A de C.V. 19 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretaria: Sandra Elizabeth López Barajas.

Amparo en revisión 224/2004. Felipe Rivas Borjas. 14 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretario: Pedro Gerardo Álvarez del Castillo.

Amparo en revisión 381/2004. Intercambio Tecnológico, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretario: Iván Millán Escalera.

Amparo en revisión 560/2004. José Raúl Valdez Garza. 21 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: Marina Chapa Cantú.²⁵

²⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS* 2006, No. Registro: 178,148, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Junio de 2005 Tesis: IV.3o.A. J/6, Página: 726

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES, LAS NORMAS QUE COMPONEN EL RÉGIMEN DE, NO RECONOCEN NI TUTELAN INTERESES PARTICULARES Y SUS TITULARES CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE PRODUZCAN EN MATERIA DE. Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia. En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en una forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito, y sus miembros como subordinados a ella. Así sucede en el caso particular, según se advierte con la lectura de los artículos de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal comprendidos en su título décimo segundo, al tenor de los cuales el procedimiento previsto para la determinación de faltas administrativas se desarrolla con intervención exclusiva del tribunal, por conducto del Magistrado visitador, y el Juez acusado, sin que al denunciante se otorgue alguna intervención que se traduzca en la posibilidad de ofrecer pruebas, de alegar o de oponerse a los proveídos y providencias que se adopten en cada caso. En este orden de ideas, si dichas normas no reconocen ni tutelan intereses individuales, ni tampoco conceden a los particulares, ni aun a aquellos que sean partes contendientes en los juicios en donde se produzcan irregularidades, facultad de exigir la imposición de sanciones por faltas disciplinarias, es incuestionable que tales particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se produzcan en materia de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no sólo porque la ley no les confiere derechos subjetivos, sino porque además no sufrirán ningún perjuicio ni obtendrán ninguna ventaja de los actos de aplicación de normas disciplinarias. Así las cosas, aunque cualquier miembro de la colectividad esté interesado en que se apliquen debidamente las normas disciplinarias sobre las personas físicas que encarnan a los órganos encargados de administrar justicia, lo cierto es que tal interés, al carecer del rango de derecho subjetivo por no recibir una protección jurídica directa, persiste únicamente como interés simple, de este modo, el único papel que pueden desempeñar los particulares, en su calidad de contendientes en un juicio cualquiera, es de denunciantes, según lo reconoce el artículo 280 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. Su labor será la de poner en marcha los mecanismos necesarios para que la organización

judicial ejerza su potestad disciplinaria doméstica, haciendo de su conocimiento las irregularidades cometidas por el servidor judicial, cuando a su parecer puedan ser constitutivas de alguna falta administrativa. No podría rebatirse tal conclusión con el argumento de la parte de que ella se beneficiaría particularmente si el Juez fuera declarado responsable porque entonces cesaría su conocimiento del juicio relativo, toda vez que no existiendo regla de derecho que le otorgue el derecho a exigir la imposición de sanciones, sería irrelevante el supuesto beneficio que alega la revisionista, máxime que no existe certeza ni indicio que permita sostener que de continuar el Juez la tramitación del juicio, el fallo le sería desfavorable o que el cambio de Juez traería aparejada necesariamente una resolución favorable a sus intereses.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 53/86.-Carlota Silva de Otaduy.-1o. de abril de 1986.-Unanimidad de votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Amparo en revisión 333/86.-Benigno Hernández de Santiago.-26 de abril de 1986.-Unanimidad de votos.Amparo en revisión 933/86.-Carlota Silva de Otaduy.-28 de agosto de 1986.-Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1403/86.-Saúl Uribe.-30 de septiembre de 1986.-Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1387/86.-Armando Presa Fernández.-7 de octubre de 1986.- Unanimidad de votos.²⁶

“FALTAS OFICIALES DE LOS SERVIDORES JUDICIALES, LA RESOLUCION DE LA QUEJA POR, NO AFECTA EL INTERES JURIDICO DEL DENUNCIANTE. *Si un procedimiento suscitado con motivo de una queja por hechos u omisiones que se estiman constitutivos de faltas oficiales, enderezada contra un servidor público de la administración de justicia del Distrito Federal, culmina con una declaración de no responsabilidad, dicha resolución no es susceptible de reclamarse en el juicio de amparo por parte del denunciante, por no producir en sí misma una afectación inmediata y directa a sus intereses jurídicos, por la ausencia de perjuicios en su esfera de derechos, puesto que la responsabilidad que originan esas posibles faltas es la administrativa o disciplinaria, que por su naturaleza jurídica y por las finalidades que la ley persigue con su establecimiento, sólo constituye*

²⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006*, No. Registro: 911,382, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Apéndice 2000, Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia TCC, Tesis: 449 Página: 496, Genealogía: 7A EPOCA : VOL. 205-216 PG. 619, 7A EPOCA TCC: TOMO XVI PG. 5320, APENDICE '75: TESIS NO APA PG. APENDICE '85: TESIS NO APA PG., APENDICE '95: TESIS 737 PG. 549.

un medio para reprimir las faltas cometidas y evitar su comisión en el futuro, en aras de mantener la regularidad, calidad y eficacia institucional de la prestación de los servicios públicos, pero este medio sólo se ejerce a través del poder disciplinario, inherente a los funcionarios de mayor jerarquía sobre los inferiores o subordinados, en el orden interno de la administración, sin comprender a personas ajenas a esa relación jerárquica, pues aunque la ley permite cierta intervención de terceros, no confiere a éstos como derecho subjetivo la facultad de exigir el fincamiento de esa responsabilidad, sino sólo una potestad de solidaridad social o colaboración ciudadana, tendiente a poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos y los elementos necesarios para que esté en aptitud de cumplir de la mejor manera con sus poderes de revisión, de vigilancia y disciplinario, sobre sus subordinados.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 38/87. Juan Carlos Alarcón Vélez y Fernando Caballero Sandoval. 5 de marzo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Ricardo Romero Vázquez.²⁷

A este respecto, nos permitimos disentir de los criterios anteriores, pues aun y cuando, puede considerarse que el quejoso o denunciante carece interés jurídico, pues la resolución que se dicta en el procedimiento o bien el auto por el que se desecha la denuncia, no le causan un perjuicio directo en su esfera de derechos, no debemos dejar de observar cual es la naturaleza o el objeto de la responsabilidad administrativa.

Según el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las “...Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones...”, mas ilustrativo resulta aun, el

²⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006*, No. Registro: 246,897, Tesis aislada, Materia(s): Civil, Séptima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 217-228 Sexta Parte, Tesis: Página: 300

contenido de la exposición de motivos de 1982, por el que se reforman, entre otros el artículo en cita.

“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

...

Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz.

Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México, ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelar la realización de nuestros valores nacionales.

La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos. Las bases constitucionales vigentes son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad. Si queremos esas garantías tenemos que renovar esas bases.

Hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad; para que sus obligaciones no se disuelvan; y para que el comportamiento honrado prevalezca. Se necesitan bases nuevas por las que la sociedad recurra al Derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener del gobierno lo que en justicia le corresponde, para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del pueblo.”

Como podemos apreciar, en más de 20 años los ideales del legislador aun no son una realidad plena.

Resulta clara la intención del legislador, al introducir la reforma citada, ésta tiene como objeto el cumplimiento de valores superiores para la sociedad, como son la honradez, eficacia, lealtad, legalidad, imparcialidad en el ejercicio del servicio público, se habla de abatir la corrupción, como un interés nacional. Las conductas de corrupción o ineficiencia de los servidores públicos, no dañan, en algunos casos, a un sujeto en particular, pero sí a la sociedad en su conjunto. Por ello, es necesario abandonar las interpretaciones estrictas y doctrinales, para dar paso a una nueva argumentación en las que se privilegien los intereses de la sociedad.

Aquí sería importante hacer eco de las consideraciones vertidas en algunos criterios judiciales referentes a la posibilidad de impugnar las determinaciones del no ejercicio de la acción penal:

“...el Ministerio Público, en su carácter de representante social, es el que se encuentra legitimado para ejercer la acción penal; sin embargo, no constituye un poder o prerrogativa que pueda ejercer a su libre arbitrio, toda vez que ésta nace y se desarrolla con el propósito de castigar a los sujetos que hubieren afectado a la sociedad con la comisión de un hecho delictuoso, de donde deriva que el ejercicio de la acción penal es obligatorio...(por lo que) es patente que tales (no ejerció de la acción penal) determinaciones afectan los intereses jurídicos de la sociedad y, por ende, del ofendido... por lo que es éste, por sí, por medio de sus representantes o, en su caso, sus sucesores, el legitimado para ejercer al respecto la acción de garantías...”²⁸

“En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la

²⁸Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *IUS2006*, ACCIÓN PENAL. LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, SON SUSCEPTIBLES DE VIOLAR GARANTÍAS INDIVIDUALES Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO.-SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 111, Pleno, tesis P. CLXVI/97.

*sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución...*²⁹

Como ya lo señalamos, tanto el derecho penal como el disciplinario son expresiones del *ius puniendi* estatal, y ambos tiene por objeto el disuadir y sancionar aquellas conductas que son lesivas para al conjunto social, en este sentido, si el correcto ejercicio del servicio público reviste en nuestros días tanta importancia, no vemos una razón lógica para que las determinaciones de no inicio de un procedimiento administrativo o la resolución misma no puedan ser objeto de impugnación por parte del denunciante, esto sin duda ayudaría a disminuir los índices de corrupción y a mejorar la calidad en la prestación de los servidores de la administración pública, pues no debemos perder de vista que en los procedimientos administrativos, la misma dependencia se autovigila y esto puede dar lugar al encubrimiento de conductas ilícitas.

Finalmente, es necesario señalar que el término para la interposición del Recurso es de 10 días contados a partir de que sea notificada la resolución al infractor. En este punto los servidores públicos del Instituto deberán tener mucho cuidado en el cómputo del término durante el proceso electoral federal, el cual deberá hacerse en términos de los dispuesto en el artículo 164 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, contemplando a todos los días como hábiles, incluidos los sábados y domingos y días festivos.

B. Procedimiento

Como lo señalamos en el párrafo que antecede el Recurso deberá interponerse dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la resolución, ante la

²⁹ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *IUS2006*, ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 25, Pleno, tesis P. CLXV/97.

Secretaría Ejecutiva del Instituto, cuando se trate de resoluciones dictadas por alguna de las Direcciones Ejecutivas, o bien, ante la Presidencia del Consejo General, cuando se trate de resoluciones dictadas por la Secretaría Ejecutiva.

En este punto consideramos que el Recurso se debería interponer directamente ante la autoridad responsable, a efecto de que esta integre debidamente el expediente y lo remita a la autoridad competente con todas sus constancias, lo cual haría mas expedito el trámite del recurso.

Según lo dispuesto en el artículo 189 de la norma estatutaria el escrito del Recurso de Inconformidad deberá contener lo siguiente:

- I. El órgano administrativo al que se dirige;
- II. Nombre completo del recurrente y domicilio para oír y recibir notificaciones;
- III. La resolución administrativa que impugne, así como la fecha en la cual fue notificada;
- IV. Los agravios que le causa la misma, los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre y las pruebas que el recurrente ofrezca, y
- V. La firma autógrafa del promovente.

Es interesante ver como en el caso del recurso sí se establece la obligación del recurrente de señalar domicilio para oír y recibir notificaciones y no así en el escrito de contestación al procedimiento administrativo.

Es importante señalar, que dentro del recurso se podrán ofrecer pruebas de las cuales el servidor público no hubiere tenido conocimiento, a nuestro juicio, aunado a esto, el recurrente debería ofrecer nuevamente aquellas pruebas que la autoridad instructora no le hubiere admitido, para que puedan ser valoradas en el recurso.

Una vez presentado el recurso la autoridad que conozca del mismo, deberá dictar auto de admisión o desechamiento, en el cual se proveerá sobre la admisión y desahogo de las pruebas que hubiere ofrecido el recurrente, y en caso de ser necesario se señalará fecha para su desahogo.

Finalmente, dentro de los 20 días siguientes a la admisión del recurso o bien, al desahogo de las pruebas ofrecidas, se deberá emitir la resolución correspondiente, misma que deberá ser notificada personalmente o por correo certificado al recurrente.

C. Autoridades competentes para conocer del recurso

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 192 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, cuando la resolución que se combata haya sido dictada por algunas de las Direcciones Ejecutivas, el encargado de substanciar y resolver el expediente será el Secretario Ejecutivo.

En el caso de resoluciones emitidas por este último, el procedimiento del recurso se dividirá en dos instancias, la etapa de instrucción y elaboración del proyecto de resolución deberá recaer sobre alguno de los integrantes de la Junta General Ejecutiva y la resolución será dictada por la propia Junta.

En este último caso, el término de 20 días para resolver comenzará a contar a partir de que la Junta reciba el proyecto de resolución.

“No obstante nuestras limitaciones, en no pocas veces el clima de libertad en México ha dependido de sus jueces. Todos sabemos que el precio de la libertad es la eterna vigilancia y que la libertad no es una gracia ni una merced que confiere el Estado. Aquí estamos para, desde nuestras respectivas competencias en el ejercicio de esa vocación evitar la tiranía por parte del Estado y del gobierno en el manejo de los asuntos públicos”

Genaro David Góngora Pimentel, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”

CAPÍTULO SEIS

JUICIO PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: *“Toda persona tiene derecho 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. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”*; en este sentido mediante este procedimiento, se posibilita el acceso de los funcionarios del Instituto Federal Electoral, a la justicia en contra de los actos que en su perjuicio emita el órgano administrativo electoral.

I. Naturaleza Jurídica

Como toda relación entre miembros del conjunto social, la que se presenta entre el Instituto Federal Electoral, no está exenta de desavenencias o conflictos que hagan necesario la intervención de un tercero para solucionarlos.

En este sentido, cuando un trabajador es sancionado mediante procedimientos administrativos para la aplicación de sanciones, o no le son reconocidos derechos a los que cree tener derecho, como el pago de horas extras o vacaciones, entonces surge un *litigio*, entre el trabajador que reclama un derecho o impugna una determinación de la autoridad electoral y por la otra la institución que se resiste a la pretensión del trabajador.

Para Francesco Carnelutti, citado por Ovalle Favela, el litigio es “...*el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia de otro*”¹. Ahora bien, para la solución de este tipo de litigios que se pueden presentar entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores, se ha establecido el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Es necesario determinar la naturaleza de dicho procedimiento, a nuestro juicio más que ser un procedimiento de naturaleza laboral, un procedimiento contradictorio entre dos partes en igualdad de circunstancias, es un medio de impugnación.

En efecto, a diferencia de los procedimientos civiles o laborales, en los cuales las partes concurren ante la autoridad judicial, a reclamar el cumplimiento de obligaciones derivadas de la contratación civil, o bien las obligaciones derivadas de la relación de trabajo establecida entre el trabajador y el patrón, donde además ambas partes concurren en igualdad de circunstancias sin imperio o potestades superiores a las de la contraparte. Los medios de impugnación “*Configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad, o injusticia*”²

¹ OVALLE FAVELA, José, *Op. Cit.*, p. 5

² DICCIONARIO JURIDICO, *Op. Cit.*, Tomo I-O, p. 2498

Como ya señalamos en capítulos anteriores la relación que se presenta entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores es de naturaleza eminentemente administrativa, por lo que el Instituto no pierde su carácter de autoridad en relación con sus trabajadores.

Refuerza lo anterior, el hecho de que por disposición de los artículos 41, base tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 69, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **todas** las actividades de la autoridad electoral se deberán apegar, entre otros, al principio de legalidad.

En este sentido como lo señala Manuel Lucero *“Esta jurisdicción difiere de la ordinaria en dos aspectos fundamentales: el primero, en razón de la naturaleza de la contienda en cuanto solo pueden ser partes en el litigio el particular afectado por un acto administrativo, y la autoridad que lo emitió; el segundo respecto a la apreciación y juzgamientos de la contienda, toda vez que en este sentido el tribunal sólo es un órgano revisor del acto administrativo, y, por tanto, la contienda deberá ser resuelta conforme a los aspectos que fueron materia del acto y no de otros”*³

De lo anterior, podemos concluir que el juicio laboral es un medio de impugnación eminentemente administrativo que tiene por objeto revisar la constitucionalidad y legalidad de las determinaciones de la autoridad electoral, en relación con sus funcionarios, pudiendo revocar, confirmar o modificar las mismas.

Es preciso señalar que aun y cuando consideramos al juicio laboral, como un medio de impugnación, no lo consideramos como de materia electoral.

³ LUCERO, Espinosa Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 9ª edición, Porrúa, México, 2006

El artículo 3 de la ley procesal electoral, dispone que el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, es un medio de impugnación en materia electoral. Al respecto nos permitimos disentir de tal concepción.

Para demostrar la anterior aseveración, es necesario explicitar lo que debe entenderse por materia electoral, según el Diccionario de la Real Academia, define a la materia como la *“Realidad primaria de la que están hechas las cosas”*, por su parte señala que lo electoral es *“...lo referente a las elecciones o los electores”*. De esto podemos inferir que la materia electoral implica que algo pertenecerá a dicha materia cuando su realidad primaria tenga relación con lo referente a los electores o a las elecciones.

Dieter Nohlen, señala los temas que agrupa el derecho electoral, mismos que son los siguientes:

- “- Características de las elecciones y de los procesos electorales*
- Principios y garantías*
- Delitos e infracciones*
- Sistemas electorales*
- Campañas electorales*
- Partidos políticos*
- Financiamiento de elecciones y partidos*
- Formas de democracia semidirecta*
- Normas de procedimiento electoral*
- Exigencias en materia de control y fiscalización de actos electorales*
- Autoridad electoral*
- Normas en materia de observación de procesos electorales*

- *Capítulo correspondiente al derecho internacional de los derechos humanos*⁴

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano, señala que debe entenderse por derecho electoral, lo siguiente:

*“...conjunto de normas, principios, y reglas cuyas prescripciones se dirigen, esencialmente, a la regulación de los mecanismos y procesos de participación de los ciudadanos (electores) en la elección de sus representantes (democracia representativa) o, en su caso, tanto en la determinación de su sistema político...”*⁵

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que por materia electoral se entienden *“...las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones.”*⁶

⁴ DIETER, Nohlen, y otros (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 18.

⁵ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, *Op. Cit*, p. 1176

⁶ Cfr. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, No. Registro: 194,155, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Abril de 1999, Tesis: P./J. 25/99, Página: 255

Como podemos apreciar, la característica de la materia electoral, del derecho electoral, lo da no el cuerpo normativo al que este adscrito un determinado procedimiento o institución, sino la esencia del mismo, la cual deberá estar integrada por normas que tengan una relación directa o indirecta con la organización de los procedimientos electorales.

El anterior criterio se ve reforzado por el contenido del primer párrafo de la base IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que *“Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.”*, como podemos apreciar, de la literalidad del artículo en cita, se desprende claramente que el constituyente permanente circunscribió lo electoral, a la organización de las diversas etapas del proceso electoral y a la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, no así a lo referente a la cuestión laboral de los trabajadores del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, no tiene esas características, pues el mismo no esta encaminado a regir ningún tipo de procedimiento relacionado con la organización de los procesos electorales, sino que es una medio a través del cual los servidores públicos del instituto pueden combatir las determinaciones de la autoridad administrativa electoral, y que considera lesionan su esfera de derechos pero dentro de la relación administrativo burocrática que guardan con el Instituto.

Sirve de apoyo al anterior criterio, lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 272, VIGENTE HASTA EL 19 DE OCTUBRE DE 2005, ES DE NATURALEZA LABORAL, AUNQUE FORMA PARTE DE AQUÉL. Si bien es cierto que el precepto citado forma parte del Código Electoral del Distrito Federal, también lo es que desde el punto de vista material no puede considerarse de naturaleza electoral, ya que no regula aspectos vinculados con los procesos electorales, pues al establecer el procedimiento especial para que el Tribunal Electoral del Distrito Federal resuelva las diferencias o conflictos suscitados entre el Instituto Electoral relativo y sus servidores, cuando éstos son sancionados o afectados en sus derechos laborales, dicha disposición es de naturaleza laboral.

Tesis de jurisprudencia 181/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de diciembre de dos mil cinco.”⁷

II. Fundamento Constitucional y Legal

El fundamento constitucional del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, lo encontramos en el artículo 99, fracción VII de de la carta fundamental, el cual señala que el Tribunal Electoral conocerá en forma definitiva e inatacable, entre otros, “...de los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 172, párrafo 3 del código comicial federal, dispone que “Las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal

⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *IUS 2006*, No. Registro: 176,017, Jurisprudencia, Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Febrero de 2006, Tesis: 2a./J. 181/2005, Página: 658.

Electoral y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia.”

En el mismo sentido el artículo 189, párrafo 1, inciso g) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia par resolver, entre otros, las controversias que se susciten por “...*los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores*”

Finalmente, los artículos 3, párrafo 2, inciso e), y 94 al 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establecen la regulación específica del citado procedimiento.

Es muy importante señalar, que el presente juicio es procedente para resolver cualquier tipo de conflicto que se suscite entre el Instituto y sus trabajadores, con la salvedad que para algunas casos será necesario agotar los medios de defensa de carácter administrativo contemplados en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, que fundamentalmente, son tres, el recurso innominado contenido en el artículo 111 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, que procede en contra de los resultados que obtenga el miembro del Servicio en la evaluación de desempeño; el recurso de inconformidad contenido en el artículo 185 de la norma estatutaria, que proceden en contra de la resolución que impone una sanción a un miembro del Servicio Profesional Electoral dentro del procedimiento administrativo, así como su similar contenido en el artículo 264, relativo al personal administrativo.

Fuera de los casos señalados con anterioridad, el juicio laboral será procedente de forma directa, sin la necesidad de mayores requisitos.

Aquí, es necesario comentar una práctica común al interior del Instituto, cuando un funcionario se ve afectado por alguna determinación de la autoridad electoral por lo general recurre a medios autocompositivos para tratar de modificar la decisión del Instituto; enviando oficios o a través de entrevistas con altos funcionarios de la institución.

Al respecto, debemos señalar que tales medios de solución de conflictos, aunque en algunas ocasiones dan resultados, los mismos no interrumpen el plazo para la interposición del juicio laboral, por lo que el servidor público deberá ser muy conciente de que la fecha límite para llevar a cabo negociaciones metalegales con la institución, será invariablemente al vencimiento del plazo de quince días para interponer el juicio.

III. Las partes

Según Becerra Bautista, parte *“es la persona que exige del órgano jurisdiccional la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno”*⁸

Por su parte los artículos 96 y 98 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señalan que serán parte en el proceso, los trabajadores que se consideren afectados en su esfera de derechos por alguna determinación de la autoridad electoral y el Instituto Federal Electoral.

De lo anterior se coligue, que siempre fungirá como actor, el trabajador afectado y como demandado la Institución.

Es preciso señalar, que por la vía jurisprudencial se ha ampliado la procedencia del juicio laboral en aquellos casos en los que el actor no es precisamente un servidor público del Instituto, sino un aspirante a miembro del servicio.

⁸ BECERRA, Bautista José, *El proceso civil en México*, 19ª edición, Porrúa, México, 2006, p. 20

Así ha quedado señalado en la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“JUICIO LABORAL ELECTORAL, PROCEDE PARA RESOLVER LOS LITIGIOS ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LOS ASPIRANTES QUE PARTICIPEN EN CONCURSOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL.—*El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales a que se refieren los artículos 94 al 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es procedente para conocer y resolver los litigios que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y los aspirantes vinculados a los concursos convocados por esa institución para la selección de personal, en defensa de los posibles derechos resultantes a favor de los concursantes de las normas o actos rectores de tales procedimientos. Ciertamente, la interpretación sistemática y funcional de los conceptos derechos y prestaciones contenidos en el artículo 96, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pone de manifiesto que se refieren a todos los derechos y situaciones jurídicas que se suscitan con motivo de la relación que se forma entre quienes prestan el servicio profesional electoral y quienes lo reciben, desde los actos previos integrantes de los procedimientos de selección de personal hasta los que ponen fin a la prestación del servicio, así como a sus efectos y consecuencias, ya que en la normatividad que rige las relaciones del servicio electoral se establece un sistema que abarca desde los procedimientos de acceso e incorporación que se deben seguir para la selección del personal del Instituto Federal Electoral hasta la conclusión de dicha relación, y en todas sus fases se pueden generar derechos, tanto con la calidad de aspirantes como con la de servidores propiamente dichos. Esto es, en el sistema para la incorporación y selección del personal necesario para la prestación del servicio electoral, también llegan a adquirir ciertos derechos quienes intervienen como aspirantes a ocupar un puesto, según el contenido de la ley, de los estatutos, de los acuerdos y de las convocatorias por las que se rija el concurso de que se trate, pues cuando dichas personas satisfacen los requisitos exigidos, los lineamientos de tal normatividad se erigen como garantías en su beneficio, para que los funcionarios u órganos que practiquen los actos del concurso cumplan con la obligación de seleccionar a quienes demuestren mejor aptitud e idoneidad para el desempeño del puesto, con apego a los lineamientos atinentes. Entonces, si la finalidad de la ley, al establecer una vía jurisdiccional específica para resolver los conflictos o diferencias que se susciten con el Instituto Federal*

Electoral, por la relación jurídica que surja de cualquiera de los actos necesarios para la prestación del servicio electoral, consiste en proporcionar un instrumento jurídico para tutelar los derechos generados a favor de quienes se vinculan con el instituto, con motivo del servicio electoral que presta esa institución pública, y si en la normatividad que se debe seguir al respecto se conceden ciertos derechos inclusive a los aspirantes que intervengan en un concurso de selección, es inconcuso que éstos se encuentran dentro del objeto del proceso jurisdiccional de que se trata. Por tanto, el concepto servidores que se emplea en el artículo 94 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no debe interpretarse en sentido estricto, restringido y limitado, sino de manera funcional atendiendo a la finalidad preponderante perseguida por la ley al establecer esa vía jurisdiccional específica. De no adoptarse esta intelección, se llegaría al extremo de hacer nugatorios los derechos generados a favor de los aspirantes a servidores electorales que satisficieran los requisitos legales, estatutarios y administrativos, necesarios para participar en los procedimientos de incorporación, dado que se dejaría al margen del control jurisdiccional la posible actitud arbitraria y contraria al estado de derecho que asumieran quienes ejecutan dichos procedimientos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-024/99.—José Luis Gracia Ramírez.—24 de enero de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Secretario: Arturo Fonseca Mendoza.

Recurso de apelación. SUP-RAP-023/99.—J. Baltazar Mendoza Moreira.—27 de enero de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretario: J. Refugio Ortega Marín.⁹

Este criterio nos parece muy importante y del todo acertado, pues otorga certeza jurídica a los aspirantes a un cargo o puesto del Servicio Profesional Electoral, ya que permite que una autoridad diversa del instituto, pueda revisar y en su caso modificar o revocar las determinaciones que considera le causan perjuicio.

Es preciso señalar, que con posterioridad a la aprobación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral en 1999, un grupo de trabajadores organizados en una asociación denominada “Asociación

⁹ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 667-669.

Nacional del Servicio Profesional Electoral, A.C.”, impugnó, mediante este juicio, la constitucionalidad del citado Estatuto.

Al respecto, la autoridad jurisdiccional electoral determinó que una persona moral no se encontraba legitimada para promover el citado juicio, pues del análisis de diversas disposiciones legales que rigen el procedimiento en estudio se aprecia que solo se encuentran legitimados para promover dicho juicio los trabajadores que de forma individual y directa consideren que una determinación de la autoridad electoral, les causa agravio.

“JUICIO PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. LEGITIMACIÓN EN EL PROCESO.—

La interpretación sistemática de los artículos 41, fracción III, párrafo primero; 99, párrafo cuarto, fracción VII y 108, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 94, párrafo 1; 96, párrafo 1 y 98 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral conduce a estimar, que los únicos legitimados en el proceso para promover el juicio laboral son los servidores del Instituto Federal Electoral, como personas físicas. El sentido de dichos preceptos hace referencia implícita a los servidores como personas físicas, por ejemplo, cuando se hace mención a que los servidores desempeñan un trabajo, o bien, que éstos pueden resultar destituidos, etcétera. En cambio no es admisible considerar, como servidores del Instituto Federal Electoral a personas jurídicas, tales como una asociación civil, debido a que éstas tienen personalidad y patrimonio propios, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 25, fracción VI, 27 y 2673 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, por lo que, la calidad jurídica de la asociación es diferente a la de sus asociados.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-024/99.—Asociación Nacional del Servicio Profesional Electoral, Asociación Civil y otros.—4 de junio de 1999.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.”¹⁰

¹⁰ TRIBUNAL ELECTORAL, *Op. Cit.*, p. 670.

Un aspecto muy importante y que se encuentra íntimamente relacionado con el concepto de parte es el de legitimación.

El Maestro Nestor de Buen, señala que *“La intervención en un proceso, ya sea como actor o como demandado, exige capacidad para ser parte y capacidad procesal.”*¹¹

Por su parte, Manuel Lucero señala que la legitimación es *“la autorización legal a un sujeto de derecho para poder actuar o intervenir respecto de un determinado supuesto o acto jurídico. De esta forma si el sujeto se encuentra autorizado se dice que se encuentra legitimado...”*¹².

Ovalle Favela distingue entre dos tipos de legitimación ad processum (o legitimación procesal) y legitimación ad causam o legitimación en la causa. Por legitimación ad processum debemos entender la capacidad procesal o capacidad para comparecer en juicio y reclamar la pretensión a que consideramos tenemos derecho, por su parte. por legitimación en la causa o ad causam debemos entender como lo señala Couture como la aptitud o idoneidad para actuar en un proceso en el ejercicio de un derecho propio o en representación de otro.

Esta distinción no necesariamente hace excluyentes ambos tipos de legitimación pues en muchas ocasiones quien reclama la pretensión debida se encuentra igualmente en aptitud de comparecer ante el órgano jurisdiccional a poner en marcha la maquinaria procesal.

En el juicio laboral en estudio, el trabajador se encuentra legitimado tanto en la causa como en el proceso; sin embargo, también puede comparecer por

¹¹ BUEN LOZANO, Nestor de, *Derecho Procesal del Trabajo*, 13ª edición, Porrúa, México, 2006, p. 219

¹² LUCERO ESPINOZA, Op. Cit., p. 101.

conducto de su representante designado mediante carta poder suscrita ante dos testigos.

El caso del Instituto Federal Electoral reviste diversas particularidades. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral el Instituto siempre comparecerá al juicio por conducto de sus representantes legales, el cual por disposición del artículo 89 párrafo 1 inciso B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es el Secretario Ejecutivo o bien aquéllos funcionarios a quienes se les ha otorgado poderes de representación del Instituto.

Es preciso señalar que dada la naturaleza administrativa y de impugnación del juicio en estudio, consideramos esta situación incorrecta pues mediante este juicio se combate la actuación de diversos órganos del Instituto Federal Electoral como puede ser la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Administración o la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, por lo que deberían ser éstas como órganos responsables quienes comparecieran en el juicio y no el Instituto en su integridad.

IV. Escrito inicial de demanda

Del latín *demandare*, según el Diccionario Jurídico Mexicano *“es el acto procesal por el cual una persona que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión – expresando la causa o causas en que intente fundarse- ante el órgano jurisdiccional, y con el cual se inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión”*¹³

¹³ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit. Tomo D-H, P. 1058.

Para Cipriano Gómez Lara *“la demanda es el primer acto provocatorio de la función jurisdiccional es el primer momento en que se ejerce la acción y debe entenderse como la actividad concreta del particular frente a los órganos de administración frente a los tribunales o jueces”*.¹⁴

De acuerdo con la doctrina un escrito de demanda deberá contener cuando menos los siguientes elementos:

- Rubro
- Preámbulo
- Exposición de los Hechos
- Invocación del derecho y,
- Puntos Petitorios.

En el rubro simplemente se identifica el tipo de procedimiento, el número de expediente, y las partes contendientes, al respecto es necesario señalar que ni en el procedimiento regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ni en sus normas supletorias se establece como obligación la inclusión de esta parte; sin embargo, por cuestiones prácticas y de identificación del expediente al que corresponde la demanda, y sus subsecuentes promociones, se considera pertinente su inclusión.

En el preámbulo se deberá señalar el nombre del actor o en su caso del representante legal y la identificación del documento que acredite tal carácter así como el domicilio para oír y recibir notificaciones. De igual forma en su segundo párrafo se deberá señalar la vía en la que se comparece ante la autoridad jurisdiccional.

Por lo que hace a los hechos, estos se encuentran contemplados como parte del escrito de demanda en el artículo 97 párrafo 1 inciso d de la Ley General del

¹⁴ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Op. Cit.* p. 35

Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral. El relato de los hechos deberá hacerse de manera sucinta, clara y precisa evitando en lo posible las valoraciones de carácter subjetivo o el análisis de tipo jurídico pues esto será materia de los agravios.

En relación con el derecho, su señalamiento en la demanda laboral se encuentra regulado en el artículo 97 párrafo 1 inciso d *in fine*, en este punto se deberá señalar los artículos que fundamentan su pretensión debiendo hacer un razonamiento de porqué considera que determinados artículos o principios jurídicos apoyan la posición sostenida por el actor. En este punto es preciso señalar que existe una clara relación entre el apartado de derecho y los agravios que deberá expresar el impugnante, pues los mismos constituyen el razonamiento del por qué la resolución impugnada afecta la esfera jurídica del servidor público siendo que para este razonamiento es necesario expresar las normas jurídicas en que se fundamenta tal apreciación.

Respecto de los requisitos que en concreto deberá contener el escrito de demanda por el que se comparezca al juicio laboral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, serán los siguientes:

- a) Nombre completo y domicilio del actor para oír notificaciones;
- b) Identificar el acto o resolución que se impugna;
- c) Mencionar de manera expresa los agravios que cause el acto o resolución que se impugna;
- d) Manifestar las consideraciones de hecho y de derecho en que se funda la demanda;
- e) Ofrecer las pruebas en el escrito por el que se inconforme y acompañar las documentales; y
- f) Asentar la firma autógrafa del promovente.

Es preciso señalar, que respecto del requisito señalado en el inciso d) a nuestro juicio el trabajador únicamente debería estar obligado a señalar los hechos motivos de la demanda, esto atendiendo al principio de que el tribunal conoce el derecho y las partes solo deben aportar los hechos.

La demanda deberá ser presentada ante la oficialía de partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es preciso señalar que en diversas ocasiones los trabajadores del Instituto, han optado por presentar sus demandas ante diversos tribunales laborales, como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o ante Juntas de Conciliación Arbitraje.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral, ha sustentado el criterio de que la presentación de una demanda dentro del plazo legal, aun y cuando se haga ante un tribunal incompetente interrumpe el plazo para que opere la caducidad, dicha tesis señala de forma textual lo siguiente:

“DEMANDA LABORAL. SU PRESENTACIÓN DENTRO DEL PLAZO LEGAL ANTE TRIBUNAL DISTINTO AL COMPETENTE PARA RESOLVER, IMPIDE QUE OPERE LA CADUCIDAD.—Si el accionante acude a presentar su demanda ante autoridad diversa a la competente, no opera la caducidad, pues en materia laboral electoral, la sola presentación de la demanda, aun cuando se realice ante autoridad incompetente, impide que opere la caducidad, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral, y sus servidores, serán resueltas por lo establecido en el libro quinto de la propia ley, dentro del cual, no existe alguna disposición que establezca como causa que impida el estudio de la cuestión planteada, el haberse presentado la demanda ante autoridad diversa a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-008/2001.—Gloria

*Hernández Espinosa.—9 de mayo de 2001.—Unanimidad de votos.—
Ponente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretaria: Aidé Macedo Barceinas.¹⁵*

En este sentido, para aquellos casos en los que el trabajador reside fuera de la sede del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que no cuenta con recursos para ocurrir a la capital de la República, es una buena opción la presentación de dicha demanda ante los citados órganos.

V. Substanciación del procedimiento

A. Admisión de la demanda

Una vez presentada la demanda ante la oficialía de partes, la misma es turnada a la presidencia del Tribunal, en donde se le asignará un número de expediente mismo que se integra de la siguiente forma SUP-JLI-XXX/2007, donde la XXX, es un número consecutivo, acto seguido se turna el expediente al magistrado instructor que por turno corresponda.

Es preciso señalar, que por razones que desconocemos, en la mayoría de las ocasiones los procedimientos de carácter laboral, no son publicados en la página de Internet del Tribunal Electoral, lo cual resta transparencia a dichos procedimientos.

Una vez recibido el expediente por el magistrado instructor, este procederá a analizar el mismo, y a determinar si se cumplen los requisitos de forma, y si el mismo es presentado dentro del término correspondiente, de ser así se procede a dictar el auto admisorio de la demanda y a ordenar la notificación al Instituto Federal Electoral.

¹⁵ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 476-477.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la notificación al Instituto deberá hacerse dentro de los 3 días siguientes al dictado del auto.

B. Notificación al Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral deberá ser notificado por conducto de su representante legal que es el Secretario Ejecutivo.

Una vez notificado el Instituto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 de la ley adjetiva electoral, el Instituto Federal Electoral deberá producir su contestación dentro del término de 10 días hábiles siguientes a la notificación.

Al respecto es preciso señalar, que la ley de medios, no establece una consecuencia respecto de la falta de respuesta dentro de dicho término, por parte del Instituto; sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, supletoria de este proceso, se deberá considerar al Instituto Federal Electoral como confeso.

C. Audiencia de Conciliación, Admisión y Desahogo de Pruebas y Alegatos

Producto de esta confusión de la naturaleza del procedimiento en estudio, se estableció a similitud del procedimiento contenido en la Ley Federal del Trabajo, con la salvedad de que en el procedimiento laboral de los trabajadores del Instituto, las pruebas deberán ofrecerse con el escrito de demanda.

En términos de lo señalado en el artículo 101 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dentro de los 15 días siguientes, a aquel en que el Instituto produzca su contestación.

Una vez abierta la audiencia, el Magistrado instructor o el funcionario que la presida, la mayoría de las veces un Secretario de Estudio y Cuenta, deberá promover la conciliación de las partes, invitándolas a llegar a un arreglo.

Esta situación resulta en algunos casos algo complicada, sobre todo cuando el acto motivo de la demanda no tiene una connotación claramente patrimonial, resulta difícil pensar que pueda existir un procedimiento de conciliación respecto de una sanción impuesta a través del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, la negativa para la autorización de un cambio de adscripción o una indebida evaluación de desempeño por parte de la Junta General Ejecutiva, resultaría difícil establecer una negociación sobre estos actos, aunado al hecho de que los representantes legales no tendrían facultades para comprometer a los órganos responsables.

Superada la etapa de conciliación, el magistrado instructor proveerá sobre la admisión de las pruebas propuestas por las partes, admitiendo o desechando las mismas.

Cabe señalar que las pruebas que se admitan se desahogaran en los términos de lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.

D. Sentencia

Una vez concluida la audiencia a que se ha hecho referencia en el punto anterior, dentro de los 10 días siguientes la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberá dictar la sentencia que en derecho proceda.

La sentencia que se dicte en el expediente podrá tener los efectos de confirmar, modificar o revocar, el acto impugnado. Un punto que es muy importante reconocer, es que a diferencia de lo que ocurre en la administración pública, donde las autoridades recurren a toda clase de artimañas para no cumplir con sentencias que le son adversas, sobre todo en materia de amparo, el Instituto Federal Electoral es expedito y estricto en el cumplimiento de las sentencias dictadas en el juicio laboral.

Cabe señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley adjetiva electoral, dependiendo de la naturaleza del conflicto, la Sala Superior podría sesionar en privado. Al respecto, esto se ha vuelto la regla general y no la excepción, como debería ser, pues invariablemente las resoluciones de los procedimientos laborales son tomadas en sesión privada, situación que consideramos incorrecta, pues es necesario que las resoluciones en materia laboral sean discutidas en sesión pública con el objeto de conocer las razones y las diversas posiciones de los magistrados electorales, esto sin duda contribuiría en gran medida a transparentar la actuación de la autoridad electoral.

VI. Inconstitucionalidad del artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

En términos de lo dispuesto en el artículo 96 párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, previo a acudir al juicio laboral es obligatorio agotar los diversos medios de defensa que señala el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, y a los cuales ya hemos hecho referencia.

Del análisis del citado precepto, podemos advertir que el mismo contiene una especie de principio de definitividad mediante la cual se obliga a un servidor público a agotar un medio de defensa previo antes de acudir a la instancia judicial.

Respecto del principio de definitividad, el ilustre maestro Don Ignacio Burgoa, señala lo siguiente:

“El principio de definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para acatarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente”¹⁶

En el mismo sentido el maestro Alberto del Castillo, considera que el principio de definitividad entraña *“...que antes de promover la demanda de garantías, el agraviado por un acto de autoridad debe agotar todos los recursos ordinarios o medios de defensa legales que procedan en contra del acto reclamado y que tengan por efecto revocar, modificar, o nulificar la resolución recurrida”¹⁷*

Sin embargo, es necesario hacer notar que en la materia de amparo, el principio de definitividad tiene una razón lógica y jurídica, pues implica que el juicio de amparo, es un medio extraordinario de defensa, es la última instancia a la que debe acudir el gobernado para la defensa de sus intereses, una vez que ha agotado todos los medios de defensa ordinarios. En cambio, el juicio laboral no reviste esas características, sino que el mismo es un medio ordinario de defensa (aunque sea el único) del que dispone el servidor público para combatir las resoluciones o determinaciones de la autoridad electoral.

Una vez establecido lo anterior, queremos señalar que a nuestro juicio el citado precepto resulta contrario al espíritu del artículo 17 de la Constitución Política de

¹⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 36ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 283.

¹⁷ CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Ley de Amparo comentada*, 5ª edición, ediciones Jurídicas Alma, México, 2003, p. 255

los Estados Unidos Mexicanos, pues obliga al servidor público a agotar un medio de defensa eminentemente administrativo, en lugar de acudir de forma inmediata ante el órgano jurisdiccional.

En efecto, el artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala:

“Es requisito de procedibilidad del juicio, que el servidor involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, instrumentos que, de conformidad con la fracción III del segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norman las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral con sus servidores.”

Ahora bien, esta disposición, consideramos, pugna directamente con el contenido del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto en razón de que el citado precepto señala con toda claridad que *“Toda persona tiene derecho 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.”*

En efecto, el citado precepto constitucional establece el derecho de toda persona de acudir ante un tribunal en busca de justicia, del respeto a sus derechos, es un derecho legítimo, sobre todo cuando se trata de combatir las decisiones de la autoridad administrativa.

Este derecho no solo se encuentra reconocido por la norma fundamental sino por diversos instrumentos internacionales suscritos por México.

Así la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada en 1948, establece en su artículo 8, lo siguiente: *“Toda persona tiene derecho a un recurso*

efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

En el mismo sentido, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en Bogotá, Colombia en 1948, señala en su artículo XVIII, lo siguiente: *“Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.”*

Finalmente, encontramos las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada por nuestro país el 24 de marzo de 1981 señala en sus artículos 8, párrafo 1 y 25 lo siguiente:

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

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

Como podemos apreciar, tanto del artículo constitucional en cita, como de los instrumentos internacionales referidos, existe una constante que es la referencia al derecho que tiene una persona de acudir ante un juez o tribunal con el objeto de reclamar algún derecho.

En este sentido se considera, que para que la garantía de acceso a la justicia se respete, no solo debe existir un procedimiento a través del cual controvertir un acto o reclamar un derecho, sino que esto se debe dar ante una instancia judicial.

Esto además obedece a una razón lógica, pues en los recursos administrativos, la autoridad que emite el acto, es la misma que los revisa y por lo tanto funge como juez y parte, restando imparcialidad al trámite de esos recursos, lo cual se ve reflejado en una realidad, y es el hecho de que en muy contadas ocasiones las autoridades administrativas revocan sus propios actos.

Por lo anterior, obligar a un particular a agotar un recurso administrativo limita sin duda la garantía de defensa, pues retrasa la impartición de justicia por parte de un órgano imparcial e independiente haciendo aun más extenuante el via crucis de un gobernado en busca de justicia.

Consideramos que resultan aplicables por analogía las siguientes tesis de jurisprudencia emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia,

debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.

Contradicción de tesis 35/2000. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Cuarto Circuito. 10 de septiembre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.”¹⁸

“SEGURO SOCIAL, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DE LA LEY DEL. El artículo 295 de la Ley del Seguro Social, vigente a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, dispone que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto, sobre las prestaciones que esa ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo 294 del mismo ordenamiento legal. Ahora bien, resulta inconstitucional la obligatoriedad que tales preceptos imponen a los sujetos de agotar necesariamente el recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional, el cual es un órgano de naturaleza administrativa, antes de acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pues tal recurso debe considerarse como una instancia previa al ejercicio de la acción ante la autoridad judicial, toda vez que las partes se someten a la decisión de un tercero, quien tiene la facultad de dirimir la controversia existente, que condiciona indebidamente el ejercicio de la garantía de acceso a la justicia pronta y expedita, provocando el entorpecimiento y retardo en la impartición de justicia,

¹⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, IUS 2006, No. Registro: 188,804, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Septiembre de 2001, Tesis: P./J. 113/2001 Página: 5.

pues en caso de que la resolución que dicte dicho órgano administrativo resulte contraria a los intereses de una de las partes, tendrán que acudir posteriormente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con el fin de que ésta dirima el conflicto, lo cual contraviene el contenido del artículo 17 constitucional, toda vez que subordina la actividad o funcionamiento de los tribunales jurisdiccionales, a que previamente el interesado necesariamente tenga que agotar el citado recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo Delegacional, para tener derecho a acudir con posterioridad ante el tribunal jurisdiccional competente, para que éste resuelva la controversia, es decir, no es una opción que se le otorgue al interesado para que a su elección determine ante quién reclamar su derecho, si ante el Consejo Consultivo Delegacional o directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que se le está imponiendo como obligación ineludible agotar el multicitado recurso de inconformidad, antes de acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cual vulnera de manera evidente la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2196/2000. Gustavo Muñoz Cruz. 24 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Claudia Gabriela Soto Calleja.”¹⁹

Es por las consideraciones vertidas con anterioridad, que consideramos que el citado artículo resulta inconstitucional, y que en todo caso no debería existir la obligación por parte del personal del Instituto de agotar los recursos administrativos contemplados en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, mismos que en todo caso deberían ser optativos.

VII. Inconstitucionalidad del artículo 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

¹⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006*, No. Registro: 191,992, Tesis aislada, Materia(s): Laboral, Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, Abril de 2000, Tesis: I.6o.T.71 L, Página: 999

Esta es una disposición que consideramos altamente lesiva para los trabajadores del Instituto Federal Electoral.

En el artículo en estudio se señala de manera textual lo siguiente:

“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.”

Al respecto consideramos que esta disposición hace nugatorio el derecho a la justicia establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, qué caso tiene que un servidor público impugne la decisión por la que el Instituto lo destituye, se lleve a cabo todo un proceso judicial tendiente a combatir tal determinación, si en última instancia el Instituto se podrá negar a reinstalar al trabajador.

Esta disposición tiene su origen en el hecho de que por disposición del artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, todos los trabajadores del Instituto son considerados de confianza y por lo tanto carentes del derecho a la estabilidad en el empleo, al respecto, como ya lo señalamos en el capítulo tres de este ensayo, consideramos que tal caracterización de los trabajadores del Instituto es inconstitucional y que deberá atenderse a las características del trabajo realizado para determinar si un trabajador es de confianza.

Esta disposición puede llegar al extremo, de que el Instituto destituya a un servidor público sin sujetarse a ningún tipo de procedimiento de los señalados en el

Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, porque a fin de cuentas podrá negarse a reinstalarlo.

Es preciso señalar, que en la práctica el Instituto Federal Electoral, recurre regularmente a dicho artículo negándose a reinstalar al trabajador. Al respecto, es preciso considerar que cuando el Instituto haga uso de esta facultad deberá fundar y motivar tal determinación, esto a fin de dar cumplimiento a los principios de actuación a que está sujeta la autoridad electoral, concretamente los de legalidad, certeza y objetividad.

Por lo que hace al contenido de esta facultad, consideramos que la misma debe ser matizada, y aunque no la descartamos del todo, sí debe ser regulada de forma mas concreta.

En efecto, tal y como se señala en la Ley Federal del Trabajo consideramos que deberían establecerse de forma casuística y limitativa las circunstancias en las que la autoridad electoral podrá negarse a reinstalar a un trabajador.

Así, siguiendo el criterio contenido en el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, consideramos que el Instituto podría negarse a reinstalar a un trabajador en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor a un año en el Instituto.
2. Cuando se trate de trabajadores de confianza o de aquellos adscritos directamente a oficinas de Consejeros Electorales, Secretario Ejecutivo o Directores Ejecutivos o aquellos que realicen funciones de alta dirección.
3. Cuando se trate de trabajadores eventuales.

Al respecto, es necesario señalar que el Instituto deberá acreditar ante el Tribunal Electoral, que el trabajador se sitúa en alguna de las hipótesis señaladas.

Finalmente, quisiéramos reiterar en este punto, el señalamiento que hicimos en el capítulo tercero, sobre el criterio sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver diversos expedientes entre ellos el SUP-JLI-11/2005, al considerar que la facultad contenida en el artículo 108, no puede ser ejercida cuando se trate de un procedimiento de reestructuración que hubiese sido declarado ilegal por el órgano judicial electoral.

VIII. Improcedencia del Juicio de Amparo contra las sentencias dictadas en materia laboral por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Según lo dispuesto en el artículo 99, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 189, fracción I, inciso h) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral, tiene como atribución, entre otras, la de resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos de carácter laboral que se susciten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

De una interpretación literal de las anteriores normas, diversos órganos del Poder Judicial de la Federación, como el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han determinado que en contra de las resoluciones dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no son combatibles a través de ningún medio de defensa ordinario o extraordinario, incluso el juicio amparo.

De igual forma se ha considerado que las normas electorales que contengan disposiciones de carácter laboral, tampoco son impugnables mediante el juicio de protección constitucional.

Es preciso señalar que no solo las decisiones que en materia laboral emita la Sala Superior del Tribunal Electoral, son definitivas e inatacables, sino todas aquellas demás determinaciones que tome dicho órgano judicial, en materia electoral.

Los anteriores criterios dieron origen a dos tesis aisladas, con las que nos permitimos disentir, y sobre las cuales expondremos en los dos temas siguientes:

A. Crítica a las Tesis: P. LXXX/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La primera de las tesis que nos permitimos analizar señala de forma textual lo siguiente:

“INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LEYES ELECTORALES QUE CONTENGAN NORMAS EN MATERIA DE TRABAJO O QUE SE REFIERAN A CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE DICHO ÓRGANO Y SUS SERVIDORES. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 99, fracciones III, VI y VIII, y párrafo quinto, de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano encargado de resolver en forma definitiva e inatacable, entre otros conflictos, las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que, en lo general, violen normas constitucionales o legales, además de tener competencia no sólo para conocer de los conflictos o diferencias laborales que surjan entre dicho tribunal o el Instituto Federal Electoral y sus servidores, sino también sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de algún precepto constitucional. En estas condiciones, los actos de aplicación de leyes electorales que, como el artículo 169, inciso g), párrafo I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contengan normas en materia de trabajo o que se refieran a conflictos o diferencias laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, no pueden ser examinados dentro del juicio de amparo, en virtud de que se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 73, último párrafo, de la Ley de Amparo, pues existe un régimen especial establecido para

la resolución de tales cuestiones ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Amparo en revisión 1949/97. Víctor Manuel Vargas Rodríguez. 14 de octubre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, José Vicente Aguinaco Alemán y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti.²⁰

En resumen, la tesis referida apoya el razonamiento fundamentalmente en los siguientes conceptos:

1. Que el Tribunal Electoral es el órgano encargado de resolver en forma definitiva e inatacable, entre otros conflictos, las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que, en lo general, violen normas constitucionales o legales.
2. Que tiene competencia para conocer de los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.
3. Que tiene competencia para determinar la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de algún precepto constitucional.
4. Que los actos de aplicación de leyes electorales que contengan disposiciones laborales, no pueden ser examinados mediante el juicio de amparo, por actualizarse la causal de improcedencia prevista en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo.

En efecto, coincidimos con el Máximo Tribunal Constitucional del país en el sentido de que existe un régimen especial, para dirimir los conflictos entre el

²⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTITICA DE LA NACION, *IUS* 2006, No. Registro: 191,699, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Laboral, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Junio de 2000, Tesis: P. LXXX/2000, Página: 27

Instituto y sus trabajadores, también coincidimos en el hecho de que el Tribunal Electoral, puede analizar la constitucionalidad de un acto o resolución.

Sin embargo, de ningún precepto constitucional se desprende que el Tribunal Electoral tenga facultades para analizar la constitucionalidad de alguna disposición legal.

En efecto, del análisis de las tesis en estudio así, como de la sentencia dictada en el expediente del juicio de amparo en revisión 1949/97, se desprende que el quejoso reclama de forma concreta, la inconstitucionalidad del artículo 169, párrafo 1, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, resulta incongruente lo señalado por la Suprema Corte al disponer que el Tribunal Electoral tiene facultadas para interpretar el texto de la norma fundamental; sin embargo, lo que se reclama en el citado juicio no es la “interpretación” de la carta magna, sino la contradicción que existe entre esta y una norma secundaria, y por lo cual se pide la declaración de invalidez de la misma.

Esta situación se hace aun más evidente, ahora que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que el Tribunal Electoral, carece de facultadas para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes, hecho que quedó plasmado en las siguientes tesis de jurisprudencia:

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la

Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.²¹

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Los preceptos constitucional

²¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS* 2006, No. Registro: 186,705, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Junio de 2002, Tesis: P./J. 23/2002, Página: 82

y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. En cuanto al criterio contenido en esta tesis el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo formuló reserva. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.”²²

Entonces, resulta que las disposiciones que en materia de trabajadores al servicio del Instituto Federal Electoral, gozan de una presunción de constitucionalidad, que

²² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS* 2006, No. Registro: 186,704, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Junio de 2002, Tesis: P./J. 26/2002, Página: 83.

ninguna otra disposición laboral en nuestro país, pues las mismas no pueden ser combatidas mediante el juicio de garantías, tampoco a través del juicio laboral puesto en el Tribunal Electoral carece de facultad para pronunciarse sobre constitucionalidad de leyes, de ahí que, la única forma de combatirlas sería por medio de la Acción de Inconstitucionalidad, sin embargo, los trabajadores del Instituto Federal Electoral no están legitimados para interponerlo.

Como podemos apreciar de forma tácita, se ha negado a los trabajadores el acceso a la justicia constitucional, al impedirle controvertir las normas de carácter laboral que a su juicio pudieran vulnerar algunas de sus garantías individuales.

B. Crítica a la Tesis: Tesis: 2a. XXVI/2002, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El siguiente criterio resulta un tanto más complicado que el anterior, y la interpretación que hagamos podrá ser más controvertida.

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES, SON DEFINITIVAS E INATACABLES, RESULTANDO IMPROCEDENTE CUALQUIER MEDIO DE DEFENSA, INCLUSO EL JUICIO DE AMPARO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, entre otros, los conflictos o diferencias laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Ahora bien, como desde el punto de vista gramatical "inatacable" significa aquello que no puede ser impugnado, refutado o contradicho, y "definitivo" alude a lo que decide, resuelve o concluye; consecuentemente, del simple análisis literal de dicho precepto se llega a la conclusión de que contra las resoluciones que emita el citado tribunal al conocer de los mencionados conflictos, es improcedente cualquier medio de defensa que tenga por objeto modificarlas o revocarlas, incluso el juicio de amparo. Además, la inimpugnabilidad de esas resoluciones prevista en

la propia Constitución Federal, ratificada en el artículo 189, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que es motivo de improcedencia del juicio de garantías, radica en que se ha conferido la decisión terminal de ciertos actos a órganos como el citado Tribunal Electoral que, por su conformación o la trascendencia social de su actuación, no requieren ser revisados en cuanto a su legalidad o constitucionalidad por un órgano de control.

Reclamación 40/99. Max Valverde Sánchez. 23 de abril de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el proyecto Juan Díaz Romero. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.²³

En efecto, de un análisis literal como el realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede arribar a una conclusión inicial de que la acepción definitividad e inatacabilidad establecida en el artículo 99 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace improcedente cualquier medio de defensa que se intente en contra de las determinaciones del Tribunal Electoral.

Al respecto, es necesario esbozar brevemente, por qué fue necesario introducir dicha peculiaridad, en las decisiones del Tribunal Electoral.

En primer término, por un exagerado prurito, heredado del viejo régimen autoritario, de que el Poder Judicial Federal, no debe intervenir en cuestiones políticas, tal y como se expresa en la exposición de motivos, de la reforma política de 1996, al tenor de lo siguiente: *“Con objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales...”*.

Por otro lado, una razón más de fondo y que creemos hasta cierto punto lógica, es la de la propia naturaleza de los procesos electorales. En efecto, a diferencia de

²³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *IUS 2006*, No. Registro: 187,360, Tesis aislada, Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Marzo de 2002, Tesis: 2a. XXVI/2002, Página: 433

cualquier otra actividad administrativa, el proceso electoral, reviste ciertas particularidades que hacen necesario que la justicia electoral se administre en plazos verdaderamente breves, por lo que la posibilidad de impugnar tales actos, podría traer graves problemas de orden político, que pudieran llevar incluso al hecho de que los órganos de representación popular no se integraran adecuadamente, con las graves consecuencias que ello pudiera tener para la gobernabilidad del país.

Sin embargo, esa necesidad es excepcional, y solo se presenta en aquellos procesos judiciales que tienen una relación directa con la organización del proceso electoral.

De tal forma, consideramos que en el caso concreto la interpretación literal no fue la más adecuada para resolver tal situación:

Al respecto, nos permitimos señalar lo que establece el Dr. Jorge Carpizo, respecto de la interpretación constitucional:

“La interpretación constitucional, no puede reducirse a tener en cuenta el orden jurídico, sino que factores políticos, históricos, sociales y económicos se incrustan en la vida constitucional de un país y hay que considerarlos.

Por lo anterior se afirma que el intérprete de los preceptos constitucionales debe poseer una particular sensibilidad para poder percatarse del significado de la norma constitucional y no olvidarse de los elementos enunciados en el párrafo anterior

...

La finalidad última de la interpretación constitucional debe ser proteger y defender lo más valioso que existe para cualquier hombre: su libertad y dignidad

...

Quien tiene la facultad de interpretar la ley suprema, puede hacer que se viva un sistema de libertad o de opresión. Puede ampliar su

*significación con el objeto de que se consiga en plena la libertad o puede restringir sus alcances*²⁴

En efecto, al interpretar literalmente los preceptos invocados, el máximo tribunal del país, pasa por alto algunas particularidades de esta atribución del Tribunal Electoral.

Con la reforma del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, se facultó al entonces Tribunal Federal Electoral, para conocer de los conflictos laborales de las autoridades electorales creadas por la Constitución.

Al respecto, resulta por demás ilustrativo lo señalado por el maestro Acosta Romero:

*“De esta investigación de la iniciativa, discusión en lo general y en lo particular del artículo 41, no obtenemos ninguna razón por la cual se haya insertado en este artículo la frase que dice: ‘...y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo’. De donde estamos en presencia de una reforma constitucional que pasó desapercibida, que no fue objeto de exposición de motivos, que no fue objeto de debate en la Cámara”*²⁵

Y continúa el maestro Acosta Romero:

“La inserción de la frase que dice asuntos laborales en el artículo 41, se hizo de manera furtiva y sigilosa...puesto que no hubo exposición de motivos en la que se dieran las fundamentos y razones para ampliar la competencia del Tribunal al área laboral.

Por otra parte, es tan confusa la redacción y el injerto, que creemos que no se puede pretender que las resoluciones del tribunal en materia de trabajo sean definitivas e inatacables...no se puede pretender que las que en materia laboral las resoluciones sean definitivas e

²⁴ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, Porrúa, México, 2003, pp. 60-61

²⁵ ACOSTA, Romero, *Op. Cit.* p. 659

inatacables, pues esto sería tanto como vulnerar gravemente los derechos de los trabajadores que no pueden recurrir a la vía de amparo como en todo proceso laboral...

*El TRIFE, no tiene rango de Suprema Corte...*²⁶

Como podemos apreciar las consideraciones del Dr. Acosta Romero, son bastante claras y no requieren mayor explicación.

Sin embargo, la referencia hecha por el ilustre académico, está referida sobre disposiciones constitucionales actualmente modificadas, y uno pudiera pensar que estas objeciones han perdido sustento, lamentablemente no es así.

En el año de 1996, el constituyente permanente aprobó una profunda reforma político-electoral, derivado de ésta, se modificaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos los artículos 41 y 99, se reforman diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se crea un nuevo cuerpo normativo adjetivo, para establecer un sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Así, el anterior Tribunal Federal Electoral, se readscribió al Poder Judicial Federal, para convertirse en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Su competencia que anteriormente se encontraba en el artículo 41, se trasladó al numeral 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de incluirse en diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Entre esas facultades, se mantuvo la de conocer sobre las diferencias laborales del Instituto Federal Electoral, así como la característica de su inatacabilidad.

²⁶ Ibidem, p. 661

Para determinar si las críticas formuladas por el maestro Acosta Romero, habían dejado de ser pertinentes, fue necesario recurrir a la exposición de motivos de la iniciativa y al diario de debates de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Respecto de la competencia del Tribunal Electoral, la iniciativa señala lo siguiente:

“Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

Se propone también que el tribunal electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local.”

Y esto es todo, no hay en toda la iniciativa una sola referencia a la atribución del Tribunal Electoral de conocer de los conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

Resultan igualmente reveladores los diarios de debates de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

En la Cámara de Diputados²⁷ participaron en el debate de la iniciativa lo siguientes Diputados:

Diputado José Jesús Ortega Martínez:	
Diputado Graco Luis Ramírez Garrido Abreu	
Diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla	
Diputado Jorge Moreno Collado	
Diputado Ricardo Francisco García Cervantes	
Diputado José Narro Céspedes	

Al respecto, en ninguna de las intervenciones de los señores diputados se hace referencia alguna a los motivos o razones por los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deba ser última instancia en materia laboral. Finalmente, la iniciativa fue aprobada por 455 votos a favor, y ninguno en contra.

²⁷CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Diario de los Debates Legislatura LVI - Año II - Período Período Extraordinario - Fecha 19960731 - Número de Diario 3, www.diputados.gob.mx

Por su parte en la Cámara de Senadores²⁸, intervinieron en la discusión los ciudadanos senadores:

Senador Amador Rodríguez Lozano	
Senadora Irma Consuelo Serrano Castro Domínguez	
Senador Héctor Sánchez López	
Senador Gabriel Jiménez Remus	
Senador Fernando Ortiz Arana	

Al igual que en la legisladora, los señores Senadores, no hicieron ninguna exposición que permitiera advertir si quiera de forma somera, la razón para que el Tribunal Electoral conociera de la materia laboral y mucho menos que las determinaciones en ese sentido, fueran definitivas e inatacables. Esta iniciativa fue aprobada en sus términos por 124 votos a favor y ninguno en contra.

Como podemos apreciar, la crítica formulada por el maestro Acosta Romero, continúa siendo más que vigente y pertinente.

En este sentido, consideramos que la interpretación formulada por la Suprema Corte de Justicia se aparta del ideal de justicia a que debemos aspirar todos quienes consideramos el sistema democrático, “...no solo como una estructura

²⁸ CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Diario de los Debates, LVI Año : II, Primer Período Extraordinario, Diario 2, Agosto 1, 1996, www.senado.gob.mx

jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”

La Suprema Corte realiza un interpretación del texto constitucional, que Ricardo Guastini denomina *congnitiva o formalista*, esta teoría considera que la interpretación “...es una actividad de tipo cognoscitivo: interpretar es verificar (empíricamente) el significado objetivo de los textos normativos y/o la intención subjetiva de sus autores (típicamente: la autoridad legislativa).²⁹

Para el autor en cita, este tipo de interpretación parte de una premisa incorrecta, pues parte de la consideración “...de que las palabras incorporan un significado ‘propio’, intrínseco, dependiente no del uso de las palabras mismas, sino de las relación ‘natural’ entre palabra y realidad. O sobre la creencia de que las autoridades normativas...tienen una ‘voluntad’ unívoca y reconocible por los individuos”.³⁰

Al respecto, consideramos que debe adoptarse un medio diverso de interpretación constitucional, este deber ser sistemático, considerando a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no como un conjunto de disposiciones aisladas, sino como sistema normativo, en el cual sus diversas disposiciones se relacionan e interactúan unas con otras. De igual forma, se debe adoptar un principio garantista, en la cual se parte de la premisa de otorgar mayores derechos a los individuos y a limitar sus derechos solo de manera excepcional y por causas estrictamente necesarias y trascendentes.

Bajo estas consideraciones, y entendiendo que el constituyente permanente no aporta elemento alguno que permita desentrañar la necesidad de que en materia laboral las resoluciones del Tribunal Electoral, sean definitivas e inatacables,

²⁹ GUASTINI, Ricardo, *La interpretación: objetos, conceptos y teorías*, en VASQUEZ, Rodolfo (comp.), *Interpretación Jurídica y decisión judicial*, editorial Fontamara, México, 2006, p. 30

³⁰ Ibidem, p. 30-31

debemos arribar a la conclusión de que se trata de un error, una falta de técnica legislativa (muy común en nuestro país), por lo que es necesario hacer una interpretación diversa.

En efecto, en una primera aproximación no exhaustiva, podemos señalar que en términos del artículo 17, todos tenemos derecho a que se nos imparta justicia, incluso justicia constitucional.

Que en los artículos 103 y 107 de la norma fundamental, se establece la procedencia de una acción extraordinaria de control constitucional que es el juicio de amparo, esto es muy importante pues el juicio de garantías, es una institución contemplada en la constitución, a un mismo rango que lo establecido en el artículo 99, fracción VII de la misma constitución.

Finalmente, que no se surte la hipótesis contemplada en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 105, pues las normas laborales, no obstante estar contempladas en leyes electorales, materialmente no tienen esta característica.

Una consideración adicional, consiste en la naturaleza de los órganos terminales, en materia jurisdiccional, como primer punto, creemos que en la medida de lo posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser el órgano cúspide e intérprete final de los preceptos constitucionales. Que todas las leyes, sin importar su naturaleza, deben estar sujetas a la revisión de su constitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en todo caso los sujetos a quienes va dirigida la norma, deben estar legitimados para impugnarla.

Por otra parte, creo que salvo contadas excepciones, todo procedimiento judicial debe tener al menos dos instancias, para que puede ser revisada la resolución dictada en un primer momento, no es posible considerar como lo hace la Suprema Corte, en la tesis en estudio, que la trascendencia o intrascendencia de un asunto,

pueda ser el criterio para considerar su impugnabilidad. Se ha comprobado que cuando los actos de un órgano no están sujetos a revisión, esto incide en una actuación deficiente por parte del mismo.

En materia laboral, creemos que el Tribunal Electoral no ha cumplido con las expectativas de los trabajadores, y se puede apreciar una actuación muy diferente (como ya lo hemos comentado) cuando se trata de asuntos electorales, que revisten de una mayor importancia, por su trascendencia política, que los laborales que solo interesan al trabajador.

Finalmente, y sobre la procedencia del amparo en materia electoral que aplicaría igualmente a la materia laboral, es importante analizar lo señalado por algunos señores y señoras ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Ministro Genaro David Góngora Pimentel:

“Por otro lado, el proyecto señala que el juicio de amparo es improcedente contra actos y resoluciones en materia electoral, pues, conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Electoral, la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales, es la acción de inconstitucionalidad. La conclusión anterior se estima inexacta, ya que el proyecto no toma en consideración el principio de acceso a la justicia que tutela el artículo 17 constitucional. En efecto, si conforme al artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, únicamente los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, o con registro estatal, pueden plantear la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, federales o locales, respectivamente, es inadmisibile concluir que no procede el juicio de amparo, toda vez que los ciudadanos simple y sencillamente no podían jamás cuestionar la constitucionalidad de leyes electorales aunque se violen sus derechos fundamentales.”

En este orden de ideas, necesariamente debe concluirse que de seguir el criterio sustentado en el proyecto, la consecuencia sería una denegación de justicia hacia la quejosa, toda vez que ante un acto que aplica preceptos que ésta estima inconstitucionales, no puede ser controvertido mediante juicio de amparo, porque éste es improcedente

*contra actos en materia electoral; tampoco puede ser controvertido a través de la acción de inconstitucionalidad porque dicho medio ha sido reservado a los partidos políticos nacionales o locales y finalmente, no puede ser controvertida la constitucionalidad de leyes electorales ante el Tribunal Electoral, porque dicha facultad ha sido reservada a la Suprema Corte*³¹

Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

*“Me inquieta sobre todo el hecho de dejar en estado de indefensión a cualquier ciudadano que quiera recurrir una ley electoral, pues lo voy a decir con todas sus letras y en un acto de humildad, lo reconozco, nuestro precedente en la contradicción de tesis que ha mencionado el ministro Góngora Pimentel bajo mi ponencia, cerró, como lo vimos, como lo leyó, la posibilidad al dejar solamente a la acción de inconstitucionalidad como único medio de control constitucional de las leyes electorales.”*³²

Ministro José Ramón Cossío

*“En primer lugar, yo creo que debemos tener muy claro que lo que tenemos en el país o debiéramos tener, de una forma más perfeccionada, es un sistema de democracia constitucional, en la cual los actos y leyes en la materia electoral, los actos y leyes en general deben ser impugnables, pues sólo así se garantiza este concepto de democracia constitucional. Si nosotros limitamos la posibilidad de impugnación sólo a ciertos aspectos de la democracia electoral y no a una idea de democracia constitucional o sustantiva, me parece que no estamos siendo coherentes con el mandato que nos impone el artículo 3º, de la Constitución. Creo que ahí hay un concepto muy rico, muy importante de Constitución justamente, que es mucho más que un concepto de democracia electoral.”*³³

“El riesgo de interpretar el sistema en sentido contrario, considerando que el Tribunal Electoral no puede en ningún caso hacer interpretaciones de la Constitución y que los “derechos políticos” no se

³¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la suprema corte de justicia de la nación, celebrada el lunes 8 de agosto de dos mil cinco, www.scjn.gob.mx

³² Idem

³³ Idem

encuentran protegidos por el juicio de amparo, implica generar un ámbito desprotegido para el particular que estima violados sus derechos fundamentales por normas que en principio se consideran “de materia electoral” y, lo que es más grave, un conjunto de actos de autoridad que en modo alguno pueden ser sometidos al control de constitucionalidad.

Por ello, me parece que es posible impugnar una ley con motivo del acto de aplicación procedente de una autoridad electoral, si la impugnación se hace con motivo de la violación de derechos fundamentales y no en relación con un planteamiento estrictamente electoral. Se trata de ir ajustando este lenguaje tan genérico de “materia electoral”, “órgano electoral”, “autoridad electoral” u otros semejantes, a efecto de conciliar el sistema de procedencia o de improcedencia previsto en la Constitución, con una filosofía más democrática tendiente a interpretar con sentido jurídico-social los preceptos normativos relativos a derechos político-electorales.”

De lo expuesto, con anterioridad podemos arribar a la conclusión de que no hay razón lógica y jurídica para que las resoluciones que emita el Tribunal Electoral, en materia laboral, no sean impugnables a través del juicio de amparo.

IX. Propuesta de reformas al Proceso Jurisdiccional y órganos competentes en materia de conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como lo señala la Constitución, es un órgano especializado en materia electoral, esto quiere decir que la materia que debe conocer, es esencialmente la que tiene que ver con la organización de los procesos electorales, la protección de los derechos político-electorales, la constitución, extinción y fiscalización de las asociaciones políticas, entre otros aspectos eminentemente electorales.

En este sentido, consideramos que se deben separar las cuestiones laborales, del derecho electoral, para conferirlo a tribunales, que se especialicen en esa materia.

Es preciso aclarar, que no estamos sugiriendo que los conflictos en materia laboral del Instituto Federal Electoral, se ventilen ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, esto en razón de que la autonomía del Instituto Federal Electoral, requiere necesariamente de su total desvinculación del Poder Ejecutivo, por lo que al tener estos órganos jurisdiccionales laborales, una presencia tan relevante del gobierno federal, pudiera servir como medio de presión para la autoridad electoral.

En este sentido, consideramos que existen dos opciones claras, por un lado establecer la competencia para conocer de los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores, a favor de los juzgados de distrito en materia de trabajo, o bien delegarlas en las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales se visualiza que en un futuro próximo adquirirán mayor relevancia al convertirse en órganos permanentes y con más atribuciones.

Para ello es necesario derogar la fracción VII del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el inciso h) de la fracción I del artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En todo caso se incluiría en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el artículo correspondiente, la facultad ya sea de los jueces de distrito o de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de conocer de este asunto, es preciso señalar que en ambos casos, no se establecerían dichas resoluciones como definitivas e inatacables.

Por lo que hace el proceso contencioso, en concordancia con lo señalado en el capítulo tercero de este ensayo, este deberá contemplarse en el Capítulo Sexto del Libro Sexto que proponemos adicionar al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Este sería un procedimiento de impugnación de actos administrativos, aunque se incorporen algunos aspectos proteccionistas del derecho laboral a favor de los trabajadores del Instituto, como la inversión de la carga probatoria a cargo del patrón en términos similares a los establecidos por la Ley Federal del Trabajo.

La competencia territorial de las salas o de los juzgados de distrito, se determinará a elección del trabajador, de igual forma se deberá ampliar los plazos para que el trabajador pueda impugnar las determinaciones de la autoridad electoral.

Por lo que hace a la demanda, se simplifican los requisitos, debiendo señalar el trabajador, únicamente, su nombre, domicilio, hechos en que se funda su demanda, y la causa de pedir.

Una vez presentada la demanda, el juzgado o la sala regional, cuando la naturaleza del conflicto sea eminentemente económica o el asunto permita la conciliación, con el auto que mande notificar al Instituto, se señalará fecha y hora para la celebración de una audiencia de conciliación la cual se deberá llevar a cabo dentro de los 5 días siguientes a aquel en que se venza el plazo para que el Instituto de contestación a la demanda.

Una vez contestada la demanda, se señalará fecha y hora para la audiencia de admisión, desahogo de pruebas y alegatos, la cual se deberá llevar a cabo dentro de los 15 días siguientes.

Las pruebas podrán ser ofrecidas con el escrito inicial de demanda o con la contestación del mismo, y hasta la audiencia de desahogo de pruebas. Podrán ser ofrecidas todas las pruebas, incluso la confesional a cargo de los funcionarios del Instituto Federal Electoral, quienes deberán comparecer personalmente, con excepción de los consejeros electorales quienes podrán hacerlo por oficio.

Finalmente, la sentencia deberá ser dictada dentro de los 30 días siguientes a la celebración de la audiencia referida en el párrafo anterior.

Las resoluciones dictadas en el procedimiento anterior, serán definitivas para el Instituto Federal Electoral, por su parte el trabajador podrá impugnarlas mediante el juicio de amparo.

CONCLUSIONES

Como corolario de ésta investigación, podemos afirmar que el servicio civil de carrera es una institución fundamental de todo estado democrático, la cual permite que la selección de los funcionarios públicos, y su permanencia dentro del servicio, se realice con base en criterios de eficacia, eficiencia, competencia, desempeño y profesionalización.

Por su parte el Servicio Profesional Electoral, como especie del servicio civil de carrera, se traduce en una garantía para los diversos actores políticos (partidos políticos, candidatos, observadores electorales, entre otros) y la ciudadanía en general, que los funcionarios electorales llevarán a cabo sus actividades de forma profesional evitando en todo momento cualquier sesgo o inclinación partidista, y que con base en su preparación y capacidad, los procesos electorales, brindarán certeza y confianza al pueblo de México.

En el mismo sentido, consideramos que las relaciones de trabajo del Instituto Federal Electoral, deben regularse por la norma electoral, por las particularidades que reviste la función electoral, pero sin apartarse de garantizar un mínimo de derechos a los trabajadores del Instituto Federal Electoral.

Con relación a la regulación de las normas de trabajo que hace el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consideramos que las mismas son ínfimas y deben ser modificadas, para dar paso a una clara regulación sobre diversos procesos en materia del servicio profesional electoral, como son:

1. Condiciones generales de trabajo
2. Derechos y obligaciones del personal del Instituto Federal Electoral
3. Requisitos y procedimientos de Ingreso al Servicio Profesional Electoral
4. Bases de los programas de formación y desarrollo
5. Criterios generales de evaluación del personal
6. Procedimiento sancionador
7. Proceso jurisdiccional de impugnación

Consideramos también, por las razones que hemos expresado en el cuerpo de este ensayo, que a los trabajadores administrativos del Instituto Federal Electoral, les asiste en el derecho a la sindicación y que con ciertas modalidades, el mismo les debe ser reconocido.

Por lo que hace al actual procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, consideramos que el mismo debe mantener su naturaleza acusatoria, sin embargo, es necesario incluir procedimientos claros y específicos de investigación, y dotar de atribuciones de investigación a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, convirtiéndolo en el órgano único de acusación.

Por lo que hace a los horarios de trabajo durante el proceso electoral, consideramos que se debe modificar la interpretación actual de que durante en los procesos electorales todos los días y horas, son hábiles, estableciendo una jornada máxima de trabajo durante el proceso electoral.

En relación con el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales, entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, consideramos que en tanto no se modifique la actual competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe ser más sensible a los reclamos de justicia de los trabajadores del Instituto, debe igualmente transparentar más su actuación en esta materia, los juicios laborales deben ser resueltos en sesión pública y discutidos ampliamente.

Por otra parte, consideramos que se debe modificar la competencia para conocer de los conflictos en materia de trabajo, a favor de un órgano distinto como los juzgados de distrito en materia de trabajo, pues consideramos que la naturaleza del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe ser exclusivamente electoral, o en todo caso, con la finalidad de descongestionar a la Sala Superior de este órgano y acercar un poco más la justicia laboral a los trabajadores del Instituto Federal Electoral, se podría dar competencia a las Salas Regionales del Tribunal Electoral en esta materia.

Finalmente, es necesario modificar los actuales criterios y considerar procedente el juicio de amparo para combatir las leyes electorales que contengan normas en materia del trabajo, tanto las contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 2º Edición, editorial Porrúa, México, 1999.
2. -----, *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, 14ª edición, editorial Porrúa, México, 1999
3. AMAYA BARÓN, Mario Ismael, *El procedimiento de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos (presupuestos y alcances)*, Ángel editor, México, 2004,
4. ARNAÍZ AMIGO, Aurora, *El Estado y sus Elementos Constitucionales*, editorial Trillas, México, 1995
5. BAÑON Rafael y ERNESTO Carrillo, *La legitimidad de la administración pública*.
6. BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso Civil en México*, 19ª edición, editorial Porrúa, México, 2006.
7. BECERRA, Ricardo, y otros, *La reforma electoral de 1996*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
8. BUEN LOZANO, Nestor de, *Derecho Procesal del Trabajo*, 13ª edición, Porrúa, México, 2006,
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio *El juicio de amparo*, 36ª edición, editorial Porrúa, México, 1999

10. CABAZOS FLORES, Baltasar, *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano*, editorial Trillas, México, 1997.
11. CANASI, José, *Derecho Administrativo*, Volumen I Parte General, ediciones Depalma, Argentina, 1981
12. CÁRDENAS, GRACIA, Jaime y otros, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Serie Doctrina Jurídica, No. 40, UNAM-IIJ, México, 2000.
13. CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, editorial Porrúa, México, 2003.
14. CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Ley de Amparo comentada*, 5ª edición, ediciones Jurídicas Alma, México, 2003,
15. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 10ª edición, editorial Porrúa, México, 1987
16. CUEVA, Mario de la, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, 10ª Edición, Porrúa, México, 1999.
17. DÁVALOS, José, *Derecho del Trabajo I*, 6ª edición, editorial Porrúa, México, 1996.
18. -----, *Un nuevo Artículo 123. Sin apartados*, 3ª edición, Porrúa, México, 1998.
19. DE ANDREA, Sánchez y otros, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, Porrúa, México, 1987.
20. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 3ª edición, México, 1998.
21. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª edición, Porrúa, México, 2000.
22. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 44ª edición, editorial Porrúa, México, 1992
23. GARCIA OROZCO, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, 3ª edición, México, 1989.

24. GIMENO LAHOZ, Ramón, *La Presión Laboral Tendenciosa*, Editorial Lex Nova, España. 2005.
25. GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*, 6ª edición, editorial Oxford, México, 2004.
26. GUERRERO AMPARÁN, Juan Manuel, *Consideraciones para la instauración del Servicio Civil en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Documento de Trabajo, Numero 90, México 2000,
27. GUERRERO, Euquerio, *Manual del Derecho del Trabajo*, 24ª edición, editorial Porrúa, México, 2006.
28. HARO BELCHES, Guillermo, *El régimen disciplinario en la función pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1993.
29. HEADY, Ferrel, *Administración Pública. Una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000
30. HEINZ, Leyman, *Mobing: la persecución en el trabajo*, editorial, Du Seuil, París, 1996.
31. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Trad. del alemán por Eduardo García Maníes, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.
32. LOPEZ RUIZ, Miguel, *La Investigación jurídica*, México, 2005.
33. LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 9ª edición, editorial Porrúa, México, 2006.
34. MOCTEZUMA, Barragán y ROEMER Andrés, *Por un gobierno con resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
35. NOHLEN, Dieter, y otros (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998,
36. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 2ª edición, México, 200.
37. OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, 3ª edición, Editorial Oxford, México, 1996.

38. PALOMAR OLMEDA, Alberto, *Derecho de la Función Pública; Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*, 6ª edición, editorial Dykinson, Madrid, 2001.
39. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, 22ª edición, Porrúa, México, 2001.
40. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, 2005.
41. VAZQUEZ, Rodolfo, (Comp.) *Interpretación Jurídica y Decisión Judicial*. Editorial Fontamara, México, 2006.
42. VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, editorial Porrúa, México, 1999.
43. WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Ediciones Coyoacán, México, 2001.

TESIS

MANRÍQUEZ PÉREZ, Angélica, *Perspectiva de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, un Análisis de la Reforma al artículo 113 Constitucional y su Iniciativa de Ley Federal Reglamentaria*, Tesis (Licenciatura en Derecho), México, Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho México, 2004.

DICCIONARIOS

1. DICCIONARIO ILUSTRADO OCÉANO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial Océano, España, 1999.
2. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS-UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, editorial Porrúa, México, 2004.
3. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, editorial Espasa Calpe, España, 2001.

4. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario Panhispánico de Dudas*, Santillana Ediciones, España, 2005.

PAGINAS WEB Y ARCHIVOS ELECTRÓNICOS

1. CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, www.diputados.gob.mx
2. CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, www.senado.gob.mx
3. COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, www.consar.gob.mx
4. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, www.corteidh.or.cr
5. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS-UNAM, www.juridicas.unam.mx
6. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, www.ife.org.mx
7. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, www.ohchr.org/spanish/
8. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, www.ilo.org
9. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, www.scjn.gob.mx
- 10.-----, *IUS 2006*, México.
11. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, www.trife.gob.mx

LEYES, CODIGOS Y REGLAMENTOS

1. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, versión electrónica.
2. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, versión electrónica.

3. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, versión electrónica.
4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, versión electrónica.
5. ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL, versión electrónica.
6. LEY DE AMPARO, versión electrónica
7. LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA, versión electrónica.
8. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, versión electrónica.
9. LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, versión electrónica.
10. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, versión electrónica.
11. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, versión electrónica.
12. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, versión electrónica.
13. LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, versión electrónica.
14. LEY ÓRGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, versión electrónica.
15. LINEAMIENTOS PARA LA DETERMINACIÓN DE SANCIONES PREVISTAS EN EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL Y DEL PERSONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, APLICABLE PARA EL LIBRO PRIMERO, TÍTULO QUINTO
16. REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, versión electrónica.