



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

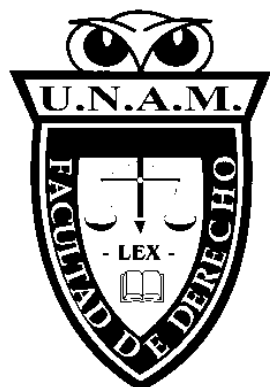
---

FACULTAD DE DERECHO

**“EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO  
FEDERAL ELECTORAL. FORTALEZAS Y DEBILIDADES”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**JESÚS ROMÁN TEZCUCANO GAYTÁN**



DIRECTOR DE TESIS: DR. ALEJANDRO DELINT GARCÍA.

CIUDAD UNIVERSITARIA

2014



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.

## **DEDICATORIAS**

A MI MADRE, A MI ESPOSA Y A MIS HIJOS,  
CON TODO EL AMOR Y CARIÑO QUE LES TENGO.  
A LA MEMORIA DE MI AMIGO GREGORIO GALVÁN RIVERA.

## **AGRADECIMIENTOS**

A LA MAESTRA NORMA INÉS AGUILAR LEÓN POR SU APOYO Y  
COMENTARIOS EN TODO EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE ESTE  
TRABAJO Y SUS ATINADAS CORRECCIONES.

AL DOCTOR ALEJANDRO DELINT GARCÍA POR HABER CONFIADO EN MI  
PERSONA, POR LA PACIENCIA Y POR LA DIRECCIÓN DE ESTE TRABAJO.

AL MAESTRO JUAN MANUEL LUCATERO RADILLO, A LA MAESTRA LAURA  
MAGALLI GARCÍA ESCUTIA, A LOS LICENCIADOS LUIS ALFONSO MONTOYA  
ANDRADE Y MIGUEL ANGEL LARA DÍAZ Y A ARCELIA RESÉNDIZ GARCÍA,  
POR EL INVALUABLE APOYO RECIBIDO.



**SEMINARIO DE DERECHO  
ELECTORAL**

**OFICIO: FD/SDE/025/2014**

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
P R E S E N T E.**

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por el pasante en Derecho, **JESÚS ROMÁN TEZCUCANO GAYTÁN**, con número de cuenta **076432675**, bajo la dirección del **Doctor Alejandro Delint García**, denominada **"EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. FORTALEZAS Y DEBILIDADES"**, satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en el artículo 10 punto número 8 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, otorgo la aprobación de la tesis y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de grado de esta Universidad.

Cabe señalar, que el contenido de las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18,19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito a usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que solo podrá otorgarse nuevamente, si el trabajo recepcional conserva su actualidad y en caso contrario hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de la Facultad.

Sin otro particular, reciba un afectuoso saludo.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria, a 8 de abril de 2014

  
**MTRA. NORMA INÉS AGUILAR LEÓN**  
**DIRECTORA DEL SEMINARIO DE  
DERECHO ELECTORAL**

México, D.F., a 3 de marzo de 2014.

**MAESTRA NORMA INÉS AGUILAR LEÓN**  
DIRECTORA DEL SEMINARIO  
DE DERECHO ELECTORAL  
DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
P R E S E N T E.

Distinguida Maestra:

Por este medio, hago de su conocimiento que el alumno Jesús Román Tezcucano Gaytán, con número de cuenta 7643267-5, e inscrito en el seminario a su cargo, concluyó el trabajo de investigación con la tesis intitulada "*El Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral. Fortalezas y Debilidades*", bajo la dirección del suscrito; mismo que se anexa a este escrito.

En razón de lo anterior, si usted tiene a bien, solicito su autorización para que apruebe el proyecto que someto a su consideración de la tesis aludida, y el pasante Tezcucano Gaytán continúe con los trámites inherentes al caso.

Sin otro particular por el momento, hago propicia la ocasión para reiterarle mi respeto y enviarle un cordial y afectuoso saludo.

**ATENTAMENTE**

  
**DR. ALEJANDRO DELINT GARCÍA**  
**ASESOR**

INTRODUCCIÓN..... I

**CAPÍTULO PRIMERO**

**PANORAMA GENERAL EN TORNO AL SISTEMA PROFESIONAL ELECTORAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS 1**

1.1. La función institucional en el Estado constitucional de Derecho..... 3  
1.1.1. Estado constitucional de Derecho..... 3  
    A. La subordinación de la ley a la Constitución..... 4  
    B. La división de poderes o funciones..... 5  
    C. Derechos fundamentales..... 6  
1.1.2. La función institucional..... 8  
1.1.3. Crisis de legitimidad..... 11  
1.2. La profesionalización del servicio público en general..... 13  
1.3. Sistemas de profesionalización..... 17  
1.4. Principios de la profesionalización..... 21  
    1.4.1. Simplificación administrativa..... 23  
    1.4.2. Modernización de la administración pública..... 23  
    1.4.3. Innovación gubernamental..... 24  
1.5. ¿Qué es el Servicio Profesional Electoral?..... 24  
    1.5.1. Judicial..... 26  
    1.5.2. Legislativo o congresional..... 27  
    1.5.3. Integración mixta u orgánica..... 27  
1.6. Principios rectores..... 32  
1.7. ¿Por qué y para qué un servicio profesional electoral? 32

**CAPÍTULO SEGUNDO**

**ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE 3 SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 34**

2.1. La función electoral..... 35  
    2.1.1. Jurisdiccional..... 36  
    2.1.2. Registral..... 36  
    2.1.3. Control y supervisión de las condiciones de la competencia..... 37  
    2.1.4. Técnico-administrativa..... 37

2.2. República de Chile.....	38
2.2.1. Sistema Político.....	41
2.2.2. Órgano(s) encargado(s) de organizar las elecciones.....	41
2.2.3. Servicio civil o profesional en sus instituciones.....	44
2.3. República de Colombia.....	49
2.3.1. Sistema Político.....	49
2.3.2. Órgano(s) encargado(s) de organizar las elecciones.....	50
2.3.3. Servicio civil o profesional en sus instituciones.....	52
2.4. República de Costa Rica.....	55
2.4.1. Sistema Político.....	55
2.4.2. Órgano(s) encargado(s) de organizar las elecciones.....	55
2.4.3. Servicio civil o profesional en sus instituciones.....	59
2.5. A modo de conclusión.....	60

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL DE CARRERA EN MATERIA ELECTORAL, EN MÉXICO**

62

3.1. El Instituto Federal Electoral: precedente fundamental.....	63
3.1.1. Antecedentes.....	63
3.1.1.1. Evolución del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	66
3.1.2. Naturaleza jurídica.....	76
3.1.3. Órganos del IFE vinculados al servicio profesional electoral.....	78
3.1.3.1. Consejo General.....	79
3.1.3.2. Comisión del Servicio Profesional Electoral.....	80
3.1.3.3. Secretario Ejecutivo.....	82
3.1.3.4. Junta General Ejecutiva.....	82
3.1.3.5. Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.....	83
3.1.3.6. Dirección Ejecutiva de Administración.....	85
3.2. Normativa aplicable.....	88
3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	88
3.2.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales...	90
3.2.3. Diversos Acuerdos vinculados con el Servicio Profesional Electoral.....	96

3.2.3.1. Ingreso.....	96
3.2.3.2. Actualización permanente.....	100
3.2.3.3. Planeación del servicio.....	101
3.2.3.4. Formación y desarrollo profesional.....	102
3.2.3.5. Evaluación.....	104
3.2.3.6. Promoción.....	106
3.2.3.7. Incentivos.....	107
3.2.3.8. Titularidad.....	108
3.2.3.9. Procedimiento premio especial.....	109
3.2.3.10. Sanción.....	110
3.2.3.11. Conciliación.....	111
3.3. Fortalezas.....	113
3.4. Debilidades.....	116
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>120</b>
<b>PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO.....</b>	<b>123</b>
Bibliografía.....	126



## INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en una época en la que asistimos a una serie de cambios que de manera vertiginosa nos transforman la vida. Resulta sorprendente darnos cuenta que una sola circunstancia puede impactar al mundo entero y es que con los actuales medios de comunicación es mucho más fácil y rápido conocer lo que acontece al otro lado del globo terráqueo.

Es gracias a esos medios de comunicación que hemos presenciado la asunción al poder de personas en diferentes países pero también hemos presenciado el derrocamiento de grandes tiranos que durante mucho tiempo han acaparado el poder y han dañado a sus sociedades y, de manera indirecta, al mundo entero.

Nos hemos percatado, debido al fácil acceso de fuentes de información, que esas problemáticas de las sociedades y Estados podrían tener un común denominador. La tarea es ubicarlo y trabajar sobre él para erradicar la principal fuente de descomposición en la que se encuentran nuestras comunidades, países, Estados.

Actualmente, se habla de Estado de Bienestar o Bien común, así como de Estado constitucional de Derecho, dependiendo de la teoría desde donde se analice, pero en realidad lo que se intenta explicar es que para el Estado no hay nada bueno que pudiera ser adquirido a costa de los individuos que son los que lo forman.

No obstante, nos damos cuenta que las sociedades siguen arrastrando problemáticas desde hace miles de años. Siguen habiendo las mismas pugnas por el poder, por el dinero, por el prestigio. Presenciamos guerras, delincuencia, podredumbre social y no hemos sido capaces de generar, en positivo, opciones de fondo que cambien nuestra actual situación social.

La vida política, económica y social de México no es ajena a estos avatares y en la actualidad se vive con incertidumbre ante los acontecimientos que se presencian

en la cotidianeidad. Los temas pendientes para trabajar se acumulan en la agenda y los actores políticos, responsables de atender dichas tareas, viven en constante cuestionamiento de su actuar.

El Estado como institución ha necesitado actualizarse debido a la dinámica transformadora mundial. Muchos ojos lo observan y requiere de procesos que ayuden a legitimar su proceder. A este respecto, Esteban Moctezuma manifiesta que “La credibilidad refleja el sentimiento de confianza que la sociedad tiene en la capacidad y eficiencia de las instituciones y de las personas para conducir un país hacia objetivos benéficos para la mayoría.”<sup>1</sup>

Por ello, la modernización del servicio público es una exigencia dentro de toda administración estatal en aras de dar un nuevo sentido a la función pública comprometida con los valores y principios del neoconstitucionalismo.

En este sentido, coincidimos con Mauricio Merino cuando afirma que “la profesionalización del servicio público no sólo se ha afincado como condición básica para que el Estado cumpla sus tareas con mayor regularidad y eficiencia, sino también como una herramienta para la consolidación democrática”.<sup>2</sup>

Esta perspectiva ha sido analizada desde diversos puntos y ha sido materia de múltiples debates al tratar de posicionar la profesionalización del servicio público como eje transversal de todo crecimiento sostenible y equitativo de un Estado. Tanto es así que se considera un factor decisivo para evitar los fenómenos de la corrupción y el clientelismo.

Al hacer referencia a la profesionalización del servicio público, es importante precisar que el ámbito de acción que pretendemos señalar en la presente

---

<sup>1</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, FCE, 1999, p. 14.

<sup>2</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, “XIX. El servicio electoral profesional”, en Nohlen, Dieter, et. al., (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2ª ed., FCE, 2007, p. 438.

investigación, no pertenece a la mera contienda del poder político sino a la función encomendada en materia electoral y que tiene como finalidad elevar características específicas de las personas que se desenvuelven en el servicio público como: profesionalismo, regularidad y neutralidad política, entre otras.

Es una realidad que la organización y desarrollo de los procedimientos electorales es una labor que requiere —además de un gran entusiasmo por parte de quienes la realizan—, conocimientos, habilidades y aptitudes específicas, por ser una materia altamente técnica y especializada que se conjuga con intereses partidarios y los vaivenes propios de la batalla por el poder político.

De ahí que resulte necesario fortalecer el servicio profesional electoral para proporcionar a las personas que intervienen en esta función pública las características específicas de las que escribíamos en párrafos anteriores. Incluso, mayor flexibilidad en algunos requisitos para ocupar ciertos cargos o niveles que les permitan aspirar a ocupar el nivel máximo de dirección en el organismo.

La presente investigación es documental de nivel exploratorio- descriptivo. Se utilizaron los siguientes métodos: el doctrinal, para analizar diferentes textos jurídicos relativos al servicio civil de carrera; el legislativo, para estudiar el servicio profesional electoral, tomando en cuenta lo establecido en diversa normativa interna donde se contempla esta figura; así como el deductivo y comparativo, para revisar las experiencias en este rubro de otros organismos electorales de América Latina, específicamente, Chile, Colombia y Costa Rica; y a partir de ello, en el organismo federal electoral.

Consideramos que resulta crucial hacer una puntualización. Durante la investigación, específicamente en la fase de revisión de la literatura, nos encontramos con el escaso material bibliohemerográfico sobre el tema. Aunado a ello, en la fase de búsqueda de la información regional nos obstaculizó la falta de

información que se tiene en los países analizados. De allí que encontremos otro argumento para considerar de extrema urgencia el análisis del tema.

La estructura de esta investigación se articula de la siguiente manera: en el primer capítulo desarrollaremos, someramente, las características generales del Estado constitucional de derecho para entender cómo se inserta la función institucional en este contexto; de qué manera la desconfianza en el gobierno y la crisis de legitimidad del Estado ha sido un punto de partida para el cambio de enfoque del servicio público y la necesidad de su profesionalización. En ese sentido, la profesionalización del servicio profesional en general, así como el electoral, en particular, también son materia de este capítulo. Consideramos importante esta concatenación a fin de que se establezcan posibles similitudes y diferencias.

El segundo capítulo lo dedicamos a estudiar los sistemas de profesionalización electoral de tres países de la región latinoamericana: Chile, Colombia y Costa Rica. Lo que se pretendió es desarrollar algunas consideraciones, respecto de cada país de estudio, en torno al sistema político, al o los órganos encargados de organizar las elecciones y si cuentan o no con un servicio civil o profesional en materia electoral. Incluimos un apartado especial denominado función electoral en donde describimos lo correspondiente a la organización de los procedimientos electorales.

Finalmente, en el capítulo tercero se determinan con precisión los límites del sistema profesional electoral a partir del marco normativo que lo reguló hasta antes de la reforma constitucional del 31 de enero de 2014. En este sentido, se analizará la modificación a nuestra Carta Magna por cuanto toca al organismo encargado del funcionamiento electoral, específicamente, los artículos que regulan el sistema profesional electoral; asimismo, una vez desarrollados los apartados de fortalezas y debilidades, se analizará y evaluará funcionalmente la eficacia del mismo.

En síntesis, lo que se pretende realizar es un análisis del servicio profesional electoral establecido en diversa normativa expedida al efecto, a fin de determinar, entre otras cosas, si en el Estado constitucional de Derecho, existe un mecanismo que permite la profesionalización y probidad del personal que lo integra; asimismo, si genera puntos de vista apartidistas o apolíticos, acordes a los principios democráticos.

De esta serie de reflexiones, que nacen de la observación de algunos fenómenos que nos ha tocado presenciar, es como surge esta necesidad de hacer algún planteamiento que intente dar alguna posible respuesta a las problemáticas sociales.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **PANORAMA GENERAL EN TORNO AL SISTEMA PROFESIONAL ELECTORAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS**

Son muchas las razones que propician la reflexión de un tema relacionado con el sistema profesional electoral, ya no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional. Una cuestión que tiene gran relevancia dada la inter-actuación con la diversidad de realidades. El fenómeno de la globalización ha impactado en todos los ámbitos de la vida, de la sociedad, y éste tema no podría ser la excepción.

En el marco del estudio de este capítulo resulta determinante analizar, en primer término, la figura del Estado como garante del bienestar común, el cual tiene asignada como principal función la de proporcionar los elementos básicos para satisfacer las necesidades de los integrantes de la sociedad. Por supuesto que estas necesidades han cambiado con el devenir histórico, lo que ha obligado al Estado a reformular sus estrategias a fin de ir acorde con ellas.

Para que el Estado cumpla con sus funciones ha necesitado de la articulación de un andamiaje institucional que le ha proporcionado sustento a sus estrategias.

Las instituciones han tenido el reto de evolucionar a la par del resto de los elementos del Estado. Aunque, esto no ha sido del todo cierto, ya que las transformaciones sociales, la mayor de las veces, las han rebasado por mucho.

No obstante, existe un interés concreto por dar un giro a esta función estatal. En palabras de los estudiosos de la materia «revalorizar las instituciones», legitimar su actuar. Uno de los beneficios puntuales a los que aspira esta apuesta, esta renovación, es el eficiente desempeño institucional y gubernamental.

Resulta fundamental recobrar la confianza en nuestras instituciones, pues al final conforman el principal medio por el cual se estructuran nuestras prácticas políticas y, en última instancia, se articula la democracia.

En este contexto, el servicio público como el elemento humano de la institucionalidad, resulta pieza clave para devolverle la confianza. Es así como se configura el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno y su eficiencia se convierte en el indicador visible de toda sociedad.

De ahí que consideramos indispensable el estudio de la profesionalización de la función pública y, específicamente, enfocada en el ámbito electoral. Para ello, expondremos en el presente capítulo los temas que consideramos el fundamento de toda investigación en la materia.

Así, desarrollaremos, someramente, las características generales del Estado constitucional de Derecho para entender cómo se inserta la función institucional en este contexto; de qué manera la desconfianza en el gobierno y la crisis de legitimidad del Estado ha sido un punto de partida para el cambio de enfoque del servicio público en general y la necesidad de su profesionalización.

Ahora bien, como sabemos en la estructura estatal existe una división de poderes o funciones y que junto a ellos han nacido nuevos órganos u organismos que han reforzado este aparato estatal; hablamos específicamente, de naturaleza autónoma.

La materia electoral se ha visto beneficiada de este reforzamiento, por lo cual su estructura funcional pública, sus personas servidoras públicas, también requieren de la multicitada profesionalización.

El servicio profesional electoral ha tenido y tiene la pretensión de haber sido creado para reconstruir la confianza en el Estado en general, pero también, de

manera muy especial, en los procedimientos electorales, de tal suerte que como columna vertebral de la eficacia operativa requiere de un análisis constante para impulsar el proyecto y que se lleve a buen puerto dicha encomienda.

En ese sentido, la profesionalización del servicio profesional en general, así como el electoral, en particular, también son materia de este capítulo. Consideramos importante esta concatenación a fin de que se establezcan posibles similitudes y diferencias.

## **1.1. La función institucional en el Estado constitucional de Derecho.**

### **1.1.1. Estado constitucional de Derecho.**

Entre las contribuciones que nos dejó el siglo XX se encuentra la idea del Estado constitucional de Derecho, la cual se consolida después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la unión de varios países de Europa en donde se establecieron tribunales para juzgar los delitos cometidos en esta etapa histórica.

A decir de Manuel García-Pelayo "...el Estado constitucional de Derecho adquiere distinta estructura según los órdenes constitucionales vigentes en cada país y según el haz de las competencias de las que disponen sus tribunales constitucionales..."<sup>3</sup> Es decir, no existe una idea uniforme sobre este tipo de Estado; no obstante, se han elaborado ciertos ejes, características generales, que podrían contribuir en la formulación de una concepción.

En este sentido, tratadistas como Gustavo Zagrebelsky, Peter Häberle, Jaime Cárdenas Gracia, o Manuel García-Pelayo<sup>4</sup> coinciden con puntos cruciales para tal configuración estatal, a saber:

---

<sup>3</sup> García-Pelayo, Manuel, "Estado legal y estado constitucional de derecho", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, número 82, 1991, p. 38.

<sup>4</sup> En este sentido véase: Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho ductil*, trad. Marina Gascón, 9ª ed., Madrid, Trotta, 2009; Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, 1ª reimp., México, UNAM-IIIJ, 2003; Cárdenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, 3ª reimp., México, UNAM-IIIJ, 2010; García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, nota 1, entre otros.



### A. *La subordinación de la ley a la Constitución.*

El rol de la Constitución cobra un notable realce, convirtiéndose en el documento protagonista de la escena estatal. Esto incluso impactará en la propia concepción del Derecho.<sup>5</sup>

La función unificadora de la Constitución es por fin echada a andar al percatarse de las disimetrías sociales dado el pluralismo de las fuerzas políticas. Ello provocó que la ley no fuera más la expresión de una sociedad política, internamente coherente; de hecho, llegó a convertirse en el instrumento de una sociedad dividida, competitiva, de intereses particulares, lo que causó una profunda inestabilidad.

En el Estado constitucional “la ley, [...] viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto de subordinación, a un estrato más alto de derecho establecido por la Constitución.”<sup>6</sup>

Pero ¿cuál es la principal justificación de la supremacía de la Constitución sobre la ley? Para Manuel García-Pelayo, se reduce a la aportación de “la seguridad jurídica en un tiempo en el que los principios clásicos de generalidad, discusión y publicidad no tienen la significación que tenían en otro tiempo...”<sup>7</sup>

Incluso, puede afirmarse que la supremacía constitucional, defendida por el insigne jurista José María Iglesias, a la fecha es un principio vigente en nuestro orden jurídico. Tan es así, que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tratándose de Derechos Humanos, se orienta en el sentido de dar prevalencia a la Constitución.

---

<sup>5</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, nota 4, p. 34.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> García-Pelayo, Manuel, *op. cit.*, nota 3, p. 41.

Y aunque, para algunos temas, resulte paradójica la protección de los Derechos Humanos, *verbigracia* la institución del «arraigo» estatuida en el artículo 16 de la Constitución Federal de la República que podría ser contraria al principio de presunción de inocencia, es de celebrarse que el Derecho interno, prevalezca sobre cualquier otro.

### B. *La división de poderes o funciones.*

Tal como lo afirma Häberle, y no es ajeno al conocimiento popular, el ser humano tiene una propensión al abuso del poder, más aún cuando ocupa un cargo público. En este sentido, en el Estado constitucional de Derecho se plantea esta problemática, así como su posible control: la división de poderes o funciones.

Esta figura no es de reciente creación pero sí de renovada configuración al implementarse una organización democrática del poder, donde existen órganos de limitación y control que ayudan a transparentar las decisiones.

Respecto de este punto Atienza afirma que:

No basta con la referencia a la autoridad (al órgano competente) y a ciertos procedimientos, sino que se requiere también (siempre) un control en cuanto al contenido. El Estado constitucional supone así un incremento en cuanto a la tarea justificativa de los órganos públicos y, por tanto, una mayor demanda de argumentación jurídica (que la requerida por el Estado liberal de Derecho). En realidad, el ideal del Estado constitucional supone el sometimiento completo del poder al Derecho, a la razón: el imperio de la fuerza de la razón, frente a la razón de la fuerza. Parece por ello bastante lógico que el avance del Estado constitucional haya ido acompañado de un incremento cuantitativo y cualitativo de la exigencia de justificación de las decisiones de los órganos públicos...<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Atienza, Manuel, “Argumentación jurídica y estado constitucional” en Añón, María José y Miravent Bergón, Pablo, *Derechos, justicia y estado constitucional. Un tributo a Miguel C. Miravent*, España, Tirant Lo Blanch, 2005, p. 25.

Aunado a lo anterior, se implementan mecanismos de participación democrática y deliberativa en donde la sociedad tiene un foro para plantear demandas y necesidades concretas, así como cuestionar el actuar del poder público.

En ese sentido, si bien el artículo 49 de la Constitución Federal de la República establece la división de poderes o funciones en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se tienen contemplados órganos autónomos que consideramos rompe con el esquema tradicional de dicha división, no obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.<sup>9</sup>

### C. *Derechos fundamentales.*

De todas las características descritas consideramos que es la más importante por diversos puntos:

- Deben su existencia al reconocimiento de la dignidad humana, entendida por Häberle como la “premisa antropológico-cultural que conduce a la democracia como «consecuencia organizativa».”<sup>10</sup>
- Existen con independencia de la ley, incluso sin reconocimiento constitucional. Aun cuando existen teorías de los derechos fundamentales como la de Luigi Ferrajoli<sup>11</sup> que consideran superada esta posición, también

---

<sup>9</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*- Tomo XXV, Mayo de 2007, Novena Época, página 1647. Pleno, **Tesis: P./J. 20/2007.**

<sup>10</sup> Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, 1ª reimp., México, UNAM-IIIJ, 2003, p. 298.

<sup>11</sup> Así recordamos que para el autor citado, los derechos fundamentales son “...derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas o ciudadanos, con capacidad de obrar;

se contraponen otras de constitucionalistas como Häberle o Atienza que argumentan otro sentido.<sup>12</sup>

- Cuenta con un catálogo o amplio abanico de posibilidades donde se encuadran las diferentes generaciones de derechos.
- Existe todo un aparato para la exigibilidad de los derechos, incluyendo tribunales constitucionales.
- Incluso el paradigma del Derecho se ve trastocado, desde su propia concepción, la forma en que se interpreta pero además se argumenta, hasta los efectos.

En este sentido, lo manifiesta Manuel Atienza al afirmar que por:

...«Estado constitucional» no se entiende simplemente al Estado en el que está vigente una Constitución, sino al Estado dotado de una Constitución (o incluso sin una Constitución en sentido formal, sin un texto constitucional) con ciertas características: la Constitución del «Estado constitucional» no supone sólo la distribución formal del poder entre los distintos órganos estatales («el principio dinámico del sistema jurídico-político», sino la existencia de ciertos contenidos (los derechos fundamentales) que limitan o condicionan la producción, la interpretación y la aplicación del Derecho.<sup>13</sup>

---

entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestación) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto, prevista así mismo por una norma jurídica positiva como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.” Ferrajoli, Luigi, “Derechos fundamentales”, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 37.

<sup>12</sup> A este respecto Häberle afirma que “Desde el punto de vista constitucional interno, la expresión «derechos fundamentales» se refiere siempre a las dos manifestaciones: los derechos humanos y los derechos ciudadanos. Es del todo concebible que un Estado constitucional nacional otorgue muy pocos «derechos fundamentales» a sus ciudadanos, lo cual puede corregirse, en la medida que pueda compensarse a través de la interpretación, por las garantías internacionales de los derechos humanos (y en su caso, también los regionales) [...]se requiere una teoría universal de los derechos humanos que, según parece, no existe hasta ahora, que dé fundamento, brazo a brazo, con las doctrinas de los derechos fundamentales del Estado constitucional nacional. Este último, por su lado, ya no puede ver, crear, interpretar y desarrollar los “derechos fundamentales propios” sin los derechos humanos universales. [...]El derecho de asilo para los perseguidos políticos y la configuración efectiva de su estatus conforme a los derechos humanos (es conocido el debate alemán en torno al artículo 16 de la LF, su europeización, es decir, su limitación conforme al artículo 16a) en forma especial en favor de los perseguidos por causa de la idea de los derechos fundamentales (cfr. el artículo 105 de la Constitución de Baviera de 1946) es una forma más, muy general, del pathos de los derechos fundamentales...” Häberle, Peter, *op. cit.*, nota 10, pp. 186, 187.

<sup>13</sup> Atienza, Manuel, *op. cit.*, nota 8, p. 25.

En síntesis, tal como lo expresa Jaime Cárdenas:

En el nuevo Estado constitucional de derecho se replantea la noción de democracia basada exclusivamente en la noción de regla de mayorías, y se insiste en el papel limitador y de control al poder que ejercen unos derechos fundamentales garantizados por el juez constitucional; muchas de las categorías jurídicas tradicionales se reformulan, tales como la legalidad, la división de poderes, el control de la constitucionalidad, la estatalidad y la coactividad del derecho.<sup>14</sup>

En definitiva, se ha transitado de un simple Estado de derecho a un Estado constitucional de derecho con profundas modificaciones que trastocan toda su institucionalidad, su marco legal y las dinámicas comunicadoras con la sociedad en general. Esta transición debe ser aprovechada para caminar en paralelo, este es el reto de todos.

### **1.1.2. La función institucional.**

En este entramado, se debe ubicar y resaltar el papel de las instituciones dentro del Estado constitucional de Derecho. Por ello, antes de continuar resulta necesario precisar de lo que hablamos cuando nos referimos a las instituciones.

Uno de los principales estudiosos de las figuras institucionales, Douglass North, las define como:

...las reglas del juego en una sociedad; más formalmente, son restricciones creadas por las personas para dar forma a la interacción humana. De esta manera estructuran incentivos en el intercambio, ya sea político, social o económico. El cambio institucional da forma a la manera en que las

---

<sup>14</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Democracia participativa, nuevo diseño institucional y estado constitucional” en Ferrer MacGregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar, *La protección orgánica de la Constitución. Memorias del III Congreso mexicano de derecho procesal constitucional*, México, UNAM-III, 2011, p. 419.

sociedades evolucionan a través del tiempo y, de esta forma, es la clave para entender el cambio histórico.<sup>15</sup>

En este sentido, coincidimos con la idea de que la importancia de las instituciones radica “...en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política.”<sup>16</sup>

La función institucional va dirigida a desempeñar una función de interés público, el cual se relaciona con el interés a tutelar, es decir, debe estar inspirada a proteger a toda la colectividad, a la realización del bien común, como función principal del Estado moderno.

Es así como se considera que “las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes.”<sup>17</sup>

La figura de la institución ha sido estudiada esencialmente por la ciencia política, desde la perspectiva tradicional en donde se tiene al Estado como esa figura política de tipo legal que «encarna el poder», todo ello en el marco de las instituciones. En contrapartida, se han formulado nuevos análisis sistémicos con propuestas concretas que han arrojado explicaciones respecto a todo el entramado del fenómeno, a decir, actores, procedimientos, costos y fines.<sup>18</sup>

En estos nuevos análisis ha sido fundamental el cambio de paradigma en el conocimiento y la forma de estudiarlo, es decir, se ha dejado de lado la mera

---

<sup>15</sup> Douglass, C. North, Instituciones, ideología y desempeño económico, Cato Institute, Enero 2003, p. 1.

<sup>16</sup> Rivas Leone, José Antonio, “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, *Reflexión Política*, Colombia, año 5, núm. 9, Junio de 2003, p. 37.

<sup>17</sup> Berger, Peter citado por Rivas Leone, José Antonio, *ibídem*, p. 39.

<sup>18</sup> *Ibídem*, p. 38.

observación de los fenómenos de manera fragmentada o por compartimentos, para dar paso a los estudios de la complejidad de los fenómenos, de una forma sistémica. Es aquí donde nace la multi y transdisciplinariedad que para este contexto ha sido de crucial relevancia al iniciarse el análisis de la figura de la institución desde la perspectiva compleja, desde un nuevo fenómeno denominado neoinstitucionalismo.

“El neoinstitucionalismo presupone ser un enfoque sumamente dinámico (flexible) en el estudio de las instituciones, de cambio institucional y de las diversas dinámicas que influyen en las instituciones y en los individuos, respectivamente.”<sup>19</sup>

En este enfoque se le otorga un realce importante a las instituciones, las cuales juegan un papel central en la estructuración de la política lo cual redundará directamente en la estabilidad y certeza de la interacción en este ámbito.<sup>20</sup>

Esencialmente, se propugna por “...revalorizar a las instituciones como actores fundamentales de las diversas dinámicas experimentadas, incluyendo los cambios en los modos de hacer política y el tejido social [...]”<sup>21</sup>

Los beneficios que podemos encontrar de este renovado enfoque es la riqueza en el planteamiento y perspectiva con la que nos adentramos en el estudio de nuestros sistemas políticos; las transformaciones del Estado, tanto en su arquitectura como en su fisonomía; el tema de la gobernabilidad; así como el desempeño institucional y gubernamental.<sup>22</sup>

En el contexto de la democracia las instituciones públicas, en su más amplia acepción, cumplen con una doble función. Por un lado, permitiendo que exista esta adecuada articulación de frenos y contrapesos que potencian su acción

---

<sup>19</sup> Berger, Peter citado por Rivas Leone, José Antonio, *op. cit.*, nota 16, p. 40.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>21</sup> Rivas Leone, José Antonio, *op. cit.*, nota 11, p. 44.

<sup>22</sup> *Ídem*.

eficiente. Por el otro, desde la perspectiva social cumplen con la labor de mediación con el Estado en el contexto de la gestión gubernamental.

Que las instituciones se legitiman en pro de la democracia redundando en diferentes campos, pero específicamente en lo político, al establecer los causas de los procesos del poder, uno de los aspectos cruciales que importan a toda la sociedad.

### **1.1.3. Crisis de legitimidad.**

De los planteamientos antes expuestos, es importante puntualizar que no son ideas acabadas que hayan encontrado su pleno desarrollo en todas las sociedades. De hecho existe una acentuada crisis de confianza en las instituciones en general y en las de la política, en particular. Dicha desconfianza impacta directamente en la legitimidad del régimen democrático y, por lo tanto, de sus mecanismos para llegar a él.

Por lo tanto, resulta necesario precisar, como ya lo han hecho otros autores, algunos conceptos para conocer el contexto en el que nos movemos.

En ese sentido, consideramos fundamental determinar qué entendemos por legitimidad, qué por crisis de confianza e incluso qué por eficiencia, así como los ámbitos de actuación.

Por un lado podemos delimitar el primer concepto. Así tenemos que “La legitimidad, en términos de filosofía política, es algo más que la mera aquiescencia a las autoridades y a las normas; implica la corrección de la actuación de la autoridad en función del respeto a los derechos fundamentales y al procedimiento democrático.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 4, p. 194.



Lipset señala que el concepto de legitimidad “implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas vigentes son las más apropiadas a la sociedad.”<sup>24</sup> La legitimidad se da en el ámbito del sistema político como un factor evaluador del todo.

Estimamos que la legitimidad garantiza la lealtad de los ciudadanos a una forma de gobierno determinada, y a su vez influir, incluso, sobre la clase política.

Respecto del fenómeno de la crisis de confianza podemos advertir que trae aparejado un concepto fundamental para entenderla y es el de eficiencia, la cual significa “...el desempeño real, en la medida en que el sistema satisface las funciones básicas del Gobierno, tal como la gran mayoría de la población y los grupos poderosos contenidos en ella...las encaran.”<sup>25</sup>

Es decir, la crisis de confianza se mueve al nivel del Gobierno o de la autoridad política.<sup>26</sup> De aquí que exista una verdadera necesidad de profesionalizar la función pública para reacreditar a las instituciones en la gobernación y administración de la sociedad, imprimir un nuevo sentido a la función pública.

Los países de América Latina en general y México, en particular, resienten una crisis de confianza y, por tanto, legitimidad en sus instituciones y en el Estado. De ahí que en fechas recientes se tiende a hablar de Estado fallido, aunque éste es tema para otra investigación, es esencial plantearse desde otro enfoque los problemas y posibles vías de solución para este fenómeno.

---

<sup>24</sup> Citado en Pereira Porto, Mauro, “La crisis de confianza en la política y sus instituciones: los medios y la democracia en Brasil” *América Latina, Hoy*, número 25, agosto 2000, p. 24.

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> En este sentido, incluso hay estudios que han analizado este tema encontrando que, por ejemplo en Estados Unidos, la población de dicho país critica el comportamiento de los detentores de poder y no tanto, la estructura o funciones de las propias instituciones. *Ibidem*.

## 1.2. La profesionalización del servicio público en general.

La necesidad de profesionalizar el servicio público es una realidad que ha sido destacada no sólo por los propios Estados, sino también por organizaciones internacionales que en reiteradas ocasiones han puntualizado esta urgencia. Sin duda, actualizar este rubro será punto crucial para la consolidación democrática de un Estado. En este tenor, Mauricio Merino apunta:

Al comenzar el siglo XXI, la profesionalización del servicio público no sólo se ha afincado como una condición básica para que el Estado cumpla sus tareas con mayor regularidad y eficiencia, sino también como una herramienta para la consolidación democrática. En el Estado social y democrático de derecho de nuestros días, los sistemas de servicio profesional de carrera se entienden, a un tiempo, como una garantía para evitar que la disputa por el poder político impida la continuidad profesional y el perfeccionamiento de las funciones que realiza el Estado.<sup>27</sup>

Debemos precisar, en cuanto a la terminología que en la literatura sobre el tema encontramos, la utilización que indistintamente se emplea de sistema profesional de carrera, sistema de profesionalización, servicio civil o servicio civil de carrera, designándose a todas un distintivo común: la profesionalización del servicio público o de la función pública.

Para Rafael Martínez Puón, la profesionalización del servicio público es "...entendida como noción circunscrita al núcleo estratégico del Estado, donde el sistema de mérito opera en su plenitud como garantía institucional para la gobernabilidad de los países."<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 438.

<sup>28</sup> Martínez Puón, Rafael, "Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias", *Revista Enfoques*, año VI, núm. 9, 2008, p. 129.

Por ello reiteramos que existe la necesidad de un servicio público profesional, lo cual redundará en que la función pública sea más abierta, competitiva y democrática.

La capacidad de respuesta del personal público acredita y justifica el servicio como el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno. Del servicio público depende que el vínculo gobierno-ciudadano sea fructífero.

Un factor clave en la vida de un país con un régimen democrático consolidado, lo es el servicio público eficiente. Esto desde el aspecto de una relación entre gobernados y gobierno donde existe una retroalimentación y retribución de ida y vuelta. En este sentido, existen indicadores visibles en cuanto al trabajo eficiente en beneficio de una sociedad. Por ello se afirma que:

La profesionalización es antídoto para erradicar las prácticas de improvisación, ineficiencia y clientelismo y, de ese modo, enviar señales confiables al público ciudadano, los mercados y las organizaciones de la sociedad en el sentido de que la certidumbre institucional de los servidores públicos para dar cauce a la carrera administrativa es garantía para que la administración pública quede a salvo de la politización partidista, la cual ha sido y continúa siendo en algunos órdenes de gobierno una forma evidente que fomenta el sistema de botín.<sup>29</sup>

Según Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, "...el servicio profesional de carrera emerge como una reacción de los gobiernos a la crisis de la administración pública originada por la inmovilidad política, la corrupción y la falta de profesionalismo de los servidores públicos..."<sup>30</sup>

A nivel regional se da un fenómeno al unísono y es que la función pública ha transitado de la mano con las diferentes facetas del régimen político. En él han

---

<sup>29</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, "Servicio profesional y nueva gestión pública en México" en Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo, *Servicio civil de carrera en México*, México, Cámara de Diputados, LIX legislatura, 2004, p. 159.

<sup>30</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *op. cit.*, nota 1, pp.52, 53.

subsistido un conjunto de prácticas, costumbres y reglas no explícitas que influyen de manera negativa en muchos casos para que su contenido esté más politizado que profesionalizado y, por tanto, no exista coherencia con las necesidades sociales reales.

Es claro que la realidad política y social a nivel mundial se ha proyectado de manera muy acelerada. Nuevos factores sociales y dinámicas reclaman de la función pública eficiencia, pero además que encuadren en un marco de democracia.

El principal reto del servicio público consiste en vincularse más con las exigencias ciudadanas y la vigilancia por parte de la opinión pública.

La alternancia del poder, presente en los últimos años en la región latinoamericana y en México en concreto, genera una situación política altamente compleja en la que confluyen intereses partidistas y de grupo que hacen necesario instaurar las bases para que la profesionalización del servicio público sea un sistema de seguridad que evite la permanente politización del mismo.

Siguiendo este hilo conductor, después de precisar que existe una necesidad real de profesionalizar el servicio público, será indispensable enlistar los elementos requeridos para su funcionamiento.

Para ello se han realizado diversos estudios que se han presentado en foros como los que han organizado instituciones de la talla del Instituto Nacional de Administración Pública, en México.

En dicho espacio denominado *Foro Nacional: La profesionalización del Servicio Público*, llevado a cabo en el año de 1996, se plantearon algunas conclusiones en

torno a este tema y así enlistaron 5 grandes rubros, por los que deberá transitar este proceso de profesionalización.<sup>31</sup>

- ✓ La formación inicial: indica que las personas servidoras públicas deben tener un perfil formado desde las instituciones de enseñanza superior. La obligación de que estas últimas cuenten con planes y programas de estudio idóneos para estas personas, con la finalidad de que quienes lleguen a ocupar los puestos en el servicio público, tengan la capacidad y especialización para atender los asuntos del gobierno y la administración pública de manera óptima, con una visión y criterio amplios.
- ✓ El aspecto del reclutamiento deberá estar claramente definido y transparente a fin de que se permita que el servicio público adquiera un carácter abierto y competitivo. Las reglas que lo integran deben garantizar la equidad entre los participantes. La convocatoria a los exámenes debe ser pública y ampliamente difundida.
- ✓ Un marco institucional que sienta las bases del trabajo público, con la definición clara de la visión institucional y su ámbito de acción; lo cual redundará en contar con una visión integral y de mayor alcance del servicio público.
- ✓ La capacitación deberá verse como una inversión a largo plazo en donde el factor humano es fundamental, abandonando la concepción de que los recursos humanos son más un gasto corriente, que un factor clave para la potenciación de la profesionalización.
- ✓ Finalmente, la evaluación del desempeño profesional y el sistema de incentivos, vistos como medios de retroalimentación, que permitan evaluar de manera objetiva al servicio público en razón de su calidad e impacto.

---

<sup>31</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*, nota 29, pp. 52-55.

Esta función debe tener bases confiables y justas, de tal modo que se fomente el mejoramiento y la innovación, siendo estos aspectos la base para la evaluación de las tareas públicas.

### **1.3. Sistemas de profesionalización.**

Bajo los esquemas antes expuestos, ahora analizaremos los sistemas de profesionalización. Es importante puntualizar que dichos sistemas existen a nivel teórico ya que en la realidad podemos encontrar variaciones o derivaciones.<sup>32</sup>

Gazier<sup>33</sup> realiza una división de dos posibles modelos de servicios de profesionalización o servicio civil, de los cuales hace la aclaración de que por sus particularidades se consideran extremos y, por lo tanto, no realizables.

Así, encontramos que existe el modelo de servicio civil de estructura abierta y el modelo de servicio civil de estructura cerrada, de los cuales se enlistarán algunas características que el propio autor citado comenta.

#### *A. Servicio civil de estructura abierta.*

- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública.
- El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto (empleo) y la especialización.
- La persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica, es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos, retiro.

---

<sup>32</sup> Al final los modelos existentes se reconstruyen combinando los elementos de ambos sistemas. Gazier, Francois citado en Quiroga Leos, Gustavo, "El servicio civil de carrera" *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, 1984, p.110.

<sup>33</sup> Ídem.

- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.
- Por lo anterior, su adecuado funcionamiento radica en la clara y precisa descripción de puestos, a partir del cual se organizan los procesos de reclutamiento y selección.

#### B. *Servicio civil de estructura cerrada.*

Respecto de este modelo de servicio civil "...se considera como una parte aislada, como un mundo aparte al interior del país, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones, denominado carrera administrativa".<sup>34</sup>

Tiene dos elementos: Estatuto o ley y carrera administrativa. El primero, es un marco normativo mediante el cual se les asigna a los empleados el carácter de «públicos» con particularidades en cuanto a obligaciones, responsabilidades y garantías. El segundo elemento se relaciona con la forma de ingreso y promoción que tiene el servidor público al ocupar puestos organizados y jerarquizados.

En este sentido, la carrera administrativa se organiza de la siguiente manera:

- Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos grados del «cuerpo administrativo» al cual pertenece o bien pasando a otro cuerpo administrativo. Para ello, se necesita tener la calificación requerida para ocupar los puestos.

---

<sup>34</sup> Gazier, Francois, *op. cit.*, nota 32, p.110.

- De lo anterior surge la necesidad de una formación más general que especializada.
- La persona servidora pública tiene derecho a la estabilidad en su puesto de trabajo.
- La persona servidora pública tiene obligaciones que los empleados del sector privado no tienen. Se les puede prohibir algunas posiciones políticas expresadas públicamente, de pertenecer a un sindicato, de hacer huelga. O pueden realizar otras actividades profesionales que sean incompatibles con la actividad administrativa.
- La remuneración se prolonga con el retiro.

Ahora bien, en Latinoamérica existen diseños concretos de sistemas de servicio civil, que a decir de Mauricio Merino “puede reconocerse una mezcla de los modelos acuñados en Francia, en el Reino Unido y en Estados Unidos (a pesar de las diferencias entre ellos)”<sup>35</sup>, pero que en términos generales comparten ciertos elementos como lo son:

...la neutralidad de la función pública, entendida como la separación entre las rutinas administrativas que debe cumplir la burocracia y los intereses que representan los partidos políticos que compiten por el poder; la competencia, asumida como un medio para reclutar a los funcionarios de carrera a partir de los conocimientos, las habilidades y las aptitudes más adecuadas para cada uno de los cargos que integran la función pública y, a la vez, como un recurso para evaluar su desempeño y buscar el desarrollo permanente de sus cualidades profesionales; y el mérito de esos funcionarios, como criterio central para decidir sobre su ingreso, su permanencia y su ascenso en el sistema de carrera.<sup>36</sup>

---

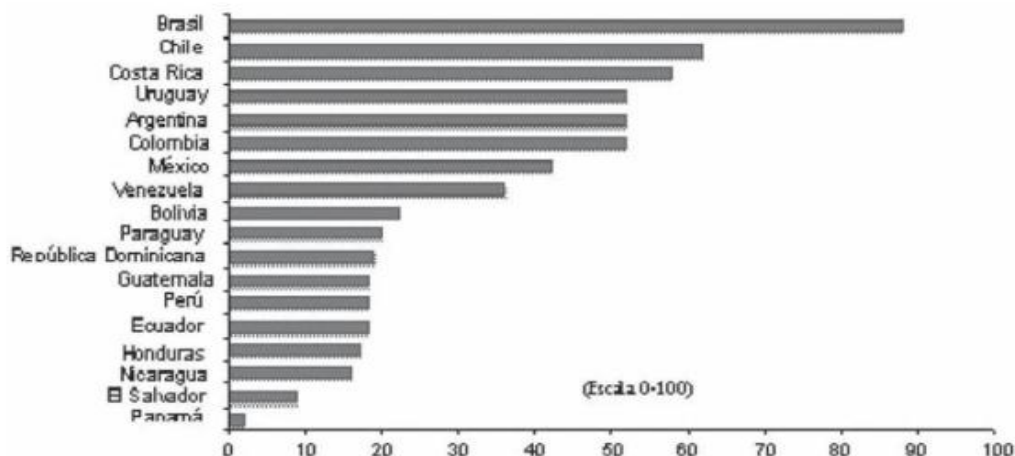
<sup>35</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 439.

<sup>36</sup> Ídem.



En este sentido, el *Rockefeller Center for Latin American Studies and Harvard University* realizó un informe en 2006 donde se muestra el grado de desarrollo de los países de la región en relación con los sistemas de profesionalización.

### Índice de Mérito Burocrático<sup>37</sup>



Como se desprende de la gráfica, existe una disparidad en cuanto a los sistemas de profesionalización en toda la región latinoamericana, característica que comparten los países no sólo en este rubro sino en la mayor parte de sus aspectos, producto de la tradición legal de la que provienen y de compartir problemáticas políticas, económicas y sociales.

Antes de concluir con este epígrafe, consideramos indispensable precisar respecto del concepto de funcionario público. En este tenor, Ávalos Aguilar nos proporciona algunos elementos para concretar una definición:

...funcionario es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública, pero jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos. Esto obedece a que una gran parte del personal administrativo se encuentra ocupado bajo un régimen de derecho privado: se trata de los servidores de derecho privado, como desemejantes a los funcionarios públicos. De igual

<sup>37</sup> Martínez Puón, Rafael, *op. cit.*, nota 28, p. 130.

modo, solamente algunos agentes están sometidos a un régimen de derecho público y tienen la calidad de funcionarios.<sup>38</sup>

De lo anterior se concluye que un funcionario o servidor público goza del régimen de la función pública y se caracteriza, en la mayoría de los casos, por la ocupación de un cargo permanente en la administración pública y por la titularización, un acto que le confiere la calidad de funcionario y que lo integra a la jerarquía administrativa.<sup>39</sup>

No obstante lo anterior, la persona servidora pública debe ajustar su actuar a principios como el de probidad y profesionalización, ya que sus actos deben ir dirigidos a proporcionar un servicio público, y por tanto, estar sujeto a normativa que eficazmente permita solicitarle rendir cuentas y, en su caso, sancionarlo.

Hemos considerado necesaria esta precisión dado que en el presente trabajo se habla de la profesionalización del servicio público, con especial referencia al ámbito electoral y aunque, específicamente en México, esta materia es atribución de los órganos autónomos, también le aplica el régimen de servidor público para aquellos que laboran en este sector.<sup>40</sup>

#### **1.4. Principios de la profesionalización.**

Los principios de la profesionalización funcionan como guía del actuar del personal del servicio público y han sido adecuados a los sistemas jurídicos y políticos donde son aplicados.

Sobre el particular, es necesario aclarar que los principios que se analizarán en este apartado se encuentran anclados en la visión de la nueva gestión pública,

---

<sup>38</sup> Avalos Aguilar, Roberto, “La profesionalización como sistema eficaz de personal en el marco de una administración pública orientada a resultados: un reto para lograr la gobernabilidad” en *Memorias del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 2005, p. 7.

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> *Vid.* Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

totalmente desvinculada al enfoque del formalismo decimonónico. En ella, se precisa que el interés público ya no sólo es asunto de las autoridades sino de los ciudadanos. Así se considera que:

...el servicio público de carrera debe tener un perfil emprendedor, meritocrático, competitivo y responsable, para evitar que la administración pública sea una fuente de los males sociales que se traducen en fallas públicas —déficit fiscal— que lesionan la vida productiva y desestimulan el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas en el ámbito de la economía de mercado.<sup>41</sup>

En este sentido, uno de los principios que consideramos eje transversal es el de la calidad del desempeño institucional en donde, a decir de Uvalle Berrones, "...el servidor público tendría la oportunidad de [...] ser reconocido por la calidad de las habilidades y pericias que es capaz de desarrollar con alcance de inventiva."<sup>42</sup>

En este principio, constantemente observado por un público más exigente, se evalúa no sólo el factor humano denominado servidor público, sino también el perfil en sí mismo, lo que permite determinar si es digno de premio o castigo.

Es así como este principio busca que los servidores públicos se constituyen en agentes con inventiva, con la capacidad de reaprender, calificados, competentes y responsables.<sup>43</sup>

Por ello se afirma que la profesionalización del servicio público tiene ante sí el reto de favorecer, entre otros, "...la autonomía y la responsabilidad de los servidores públicos; la eventual formación de los mercados internos de trabajo; la vigencia de un sistema atractivo de incentivos; la posibilidad de formalizar los contratos de gestión para definir indicadores de eficacia, productividad y transparencia y, de

---

<sup>41</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*, nota 29, p. 145.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 149.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 137.

ese modo, conocer previamente los objetivos y metas de los organismos públicos.”<sup>44</sup>

Ahora bien, en el auge de esta nueva gestión pública resulta pertinente precisar que se dan otros principios como los que a continuación se formulan:

#### **1.4.1. Simplificación administrativa.**

Nace como una necesidad de modernizar la gestión pública. Es “...el esfuerzo de dar consistencia, lógica, sencillez, agilidad y economía a la administración pública como una de las medidas necesarias para arribar a un estado adaptable a las necesidades sociales y al proceso de evolución que marcan los cambios en el contexto mundial.”<sup>45</sup>

Definido como proceso con un doble objetivo: por un lado reducir instancias, oficinas, papeleo, duplicidad de trámites, actos de corrupción, pasos y tiempos en la prestación de servicios públicos, y por el otro, conseguir una mayor identificación y comprensión entre la población y la administración.

Al final, hablamos de un medio para alcanzar modernidades específicamente en los mecanismos de enlace con la comunidad y en aquellos dedicados a dar consistencia al funcionamiento interno del gobierno.<sup>46</sup>

#### **1.4.2. Modernización de la administración pública.**

Este principio es considerado producto del proceso global modernizador, en el cual se plantea o propone una remodelación de estructuras y gestiones, donde se incorpora al aparato gubernamental un esquema de racionalización y avance

---

<sup>44</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*, nota 29, p. 146.

<sup>45</sup> Avalos Aguilar, Roberto, *op. cit.*, nota 38, p. 12.

<sup>46</sup> Ídem.

tecnológico pero, sobre todo, una vinculación participativa de la sociedad en las políticas públicas.

De acuerdo con ese enfoque, el proceso de **modernización** deberá tener en cuenta los diversos factores y aspectos que intervienen, de tal suerte que el fenómeno se contemple de manera sistémica. En este sentido, podríamos afirmar que la cultura de los Derechos Humanos será fundamental dentro de esta modernización, se deberán tomar en cuenta estas prerrogativas al momento de implementar los mecanismos en concreto, la normativa aplicable, las acciones a realizar.<sup>47</sup>

De ahí la importancia de establecer criterios conforme a la evolución propia de las instituciones y necesidades del servicio. No olvidamos que el Derecho no es estático, y las estructuras de las instituciones deben modernizarse tanto en sus recursos materiales como en los humanos.

#### **1.4.3. Innovación gubernamental.**

Principio que tiene como antecedente principal un cuadro generalizado de ineficiencia, burocratismo, exceso de regulación y trámites en la administración pública. Para ello, se requiere del esfuerzo sistemático y a fondo de innovación gubernamental que requiere de la participación decidida de la sociedad, en un marco de ética pública donde prevalezca el sentido de responsabilidad social, los códigos de conducta y mejores prácticas, así como toda una cultura de la prevención de actos de corrupción.<sup>48</sup>

#### **1.5. ¿Qué es el Servicio Profesional Electoral?**

Tal como lo han afirmado diversos autores “la función electoral se ha desprendido paulatinamente del resto de las tareas que realiza el Estado, y es un hecho que

---

<sup>47</sup> Avalos Aguilar, Roberto, *op. cit.*, nota 38, p. 12.

<sup>48</sup> Ídem.

los órganos electorales han ganado autonomía respecto de los tres poderes tradicionales.”<sup>49</sup>

En este sentido, ha existido la necesidad de especializar los procesos de profesionalización de tal suerte que abarca también el ámbito electoral.

Así, los sistemas profesionales electorales son considerados un subtipo, dentro de los diversos sistemas de carrera, destinados a la administración de los procedimientos electorales. Son considerados la excepción a la regla, ya que pocos países cuentan con este sistema.<sup>50</sup>

Ahora bien, dentro de la función electoral existe un ámbito denominado registral el cual “se asume como la base de la organización de los procesos electorales en toda la región, y que por ese motivo se considera invariablemente como una parte sustantiva de la función electoral en su conjunto.”<sup>51</sup> Se ha encontrado que es precisamente en este ámbito donde se da el mayor auge y el mayor interés en la profesionalización de los servicios electorales.

De diferentes estudios realizados a nivel regional se encontró que para cumplir con la profesionalización de los servidores, en materia electoral, existen dos métodos:

...por un lado, con la existencia de órganos especializados, dotados de atribuciones exclusivas que realizan las funciones de registro de ciudadanos de manera separada de cualquier otra actividad vinculada con la organización de las elecciones; y por otro, a través de los llamados «jueces electorales», [...] donde la función electoral está adscrita al Poder Judicial, [...] donde todas las funciones registrales y no sólo las de carácter electoral, se concentran en las mismas oficinas con el evidente propósito de ahorrar recursos e incrementar la

---

<sup>49</sup> Entre ellos encontramos al exconsejero del IFE, Mauricio Merino en: Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 440.

<sup>50</sup> Ídem.

<sup>51</sup> Ibídem, p. 446.

eficiencia de la información del Estado sobre la situación civil de las personas que habitan su territorio o poseen derechos políticos.<sup>52</sup>

Esta división es general, no obstante existe una subdivisión respecto de los órganos directivos en donde se encontraron tres formas de profesionalización:

...el predominante, que ha descansado en la construcción de consensos entre partidos políticos, [...] la integración de los órganos directivos se realiza a propuesta de los propios partidos que tienen mayor presencia electoral; el segundo método ha preferido otorgar la designación de los responsables de cumplir la función electoral a los órganos legislativos, que trasladan su propia legitimidad hacia los cuerpos que dirigen los órganos electorales, [...]; y en otros casos se ha optado por una mixtura de actores políticamente relevantes, [...], donde el Poder Legislativo decide a propuesta de los partidos y del Poder Judicial.<sup>53</sup> [Por mencionar un ejemplo regional].

Otra subdivisión es la que contempla los cuerpos colegiados responsables de dirigir la función electoral. También se encontraron tres supuestos:

#### **1.5.1. Judicial.<sup>54</sup>**

En este modelo las elecciones y su organización forman parte de las atribuciones del Poder Judicial, por lo que las personas servidoras públicas encargadas de llevarlas a cabo se rigen por los mismos criterios y mecanismos de selección, evaluación y promoción que los demás integrantes de dicho poder.

La ventaja que encontramos en este supuesto es que los funcionarios y sus actividades cuentan con mayor legitimidad y respaldo organizacional del Estado en su encomienda.

---

<sup>52</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 446.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 451.

<sup>54</sup> *Ídem*.

Las sombras que aparecen de este modelo es que las características singulares de la función electoral no corresponden a la integración del personal directivo. Es decir, no se cuenta con un servicio profesional electoral propiamente dicho.

### **1.5.2. Legislativo o congresional.**

En este modelo, los servidores son propuestos por los partidos políticos o por el ejecutivo, e incluso por el Poder Judicial y son designados por mayorías calificadas de los congresos.

Las luces de este modelo las encontramos en su objetivo ya que mediante este procedimiento se pretende asegurar que la integración colegiada del órgano garantice la mayor imparcialidad en la toma de decisiones electorales. El hecho de que sean elegidos a través de consensos políticos permite vislumbrar un proceso más democrático.

Respecto de las sombras podemos afirmar que existe, al igual que en el anterior modelo, una ausencia de servicios profesionales electorales, lo cual demerita la función. Aunado a lo anterior, encontramos que "...este modelo depende de la composición temporal de las cámaras legislativas de cada país, [lo que] produce además inestabilidad en los órganos electorales, cuya temporalidad difiere, generalmente, de los periodos legislativos."<sup>55</sup>

### **1.5.3. Integración mixta u orgánica.**

Se establece por la participación de cuotas establecidas en la propia ley, de distintos poderes e incluso de organizaciones gremiales o universitarias vinculadas al Derecho.

---

<sup>55</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 452.



En este caso, por ejemplo, puede ser que el Presidente y el Congreso designe a los integrantes del órgano colegiado; o, en su caso, se realice mediante la participación de representantes del Poder Judicial, de los fiscales jubilados, de los colegios de abogados y de los decanos de las facultades públicas y privadas de Derecho.

Para este supuesto, la ventaja a resaltar la encontramos en:

“el propósito de integrar órganos cuya composición plural no dependa solamente de la representación partidaria en el Congreso, sino de distintas organizaciones que se acreditan de antemano como portadoras de garantías suficientes para cumplir la función electoral. El supuesto en el que se apoyan estriba en que la mixtura de representantes producirá, a un tiempo, imparcialidad política y experiencia.”<sup>56</sup>

No obstante lo anterior, la tendencia de diversos países apunta a que sea el Poder Judicial el que conozca de controversias que impliquen violación a los derechos políticos. Por lo que hace a la integración de los organismos directivos electorales y su relación con el respectivo sistema de profesionalización a nivel regional latinoamericano es diferente, tal y como puede observarse en el cuadro<sup>57</sup> siguiente:

---

<sup>56</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 452.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, pp. 448-450.

CUADRO XIX.3. *Fórmulas de integración de los organismos directivos y su relación con los sistemas de servicio civil*

<i>País</i>	<i>Fórmula de integración</i>	<i>Observaciones</i>
Colombia	El Consejo Nacional Electoral lo conforman siete consejeros: tres del primer partido, tres el segundo partido y uno del tercero.	El Estado cuenta con la Ley del Servicio Civil 443 (11 de junio de 1998), que se aplica a los empleados del Estado de los tres niveles y sus entes descentralizados.
Ecuador	Se integra con siete vocales principales, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales.	El título v de la Constitución prescribe la existencia del servicio civil para la prestación de la función pública, particularmente en el artículo 118, y establece que debe incluir los organismos electorales.
Salvador	El Tribunal Supremo Electoral lo integran cinco magistrados: tres elegidos por la Asamblea Legislativa a partir de ternas propuestas por los tres partidos políticos principales. Y los otros dos, elegidos por mayoría calificada de los diputados electos, a partir de las dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.	No hay menciones.
Venezuela	El Consejo Nacional Electoral está integrado por cinco rectoras o rectores electorales, designados por la Asamblea Nacional con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes.	Existe la Ley de Carrera Administrativa (23 de mayo de 1975). Artículo 4: Garantías. El Poder Electoral debe garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficacia de los procesos electorales.  Asimismo, el artículo 33, fracción 39: Dictar el Estatuto de la Carrera del Funcionariado Electoral sobre ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro del mismo.
Argentina	La Cámara Nacional Electoral la integran siete miembros: presidente, vicepresidente, juez de Cámara, secretario de Acción Electoral, Secretario de Acción Judicial, secretario de Cámara, prosecretario de Cámara de Acción Judicial.	La Cámara es un órgano colegiado. Luego, cada demarcación tiene una autoridad local: el juez electoral, que cuenta con una estructura ejecutiva para el desarrollo de sus actividades: una Secretaría Electoral y una Prosecretaría. Tiene una estructura desagregada y compleja funcionalmente. No obstante lo anterior, llama la atención la ausencia de postulaciones acerca del profesionalismo del funcionariado. Lo que aplica al Código Electoral y a la propia Constitución.
República Dominicana	La Junta Central Electoral estará integrada por cinco magistrados: un presidente y cuatro miembros, cada uno de los cuales tendrá un suplente, elegidos por el Senado de la República.	No hay menciones.
Bolivia	La Corte Nacional Electoral se compone de cinco vocales: un vocal titular y un suplente, nombrados por el presidente; y cuatro vocales titulares, designados por el Congreso Nacional, mediante mayoría calificada de dos tercios del total de sus componentes.	No hay menciones.

CUADRO XIX.3. *Fórmulas de integración de los organismos directivos y su relación con los sistemas de servicio civil (conclusión)*

<i>País</i>	<i>Fórmula de integración</i>	<i>Observaciones</i>
Nicaragua	El Consejo Supremo Electoral está integrado por siete magistrados propietarios, tres magistrados suplentes, elegidos por la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas para cada cargo por el presidente de la República y por los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.	Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa (primera versión 1990, ésta, de 1993) en su art. 131, establece que los funcionarios al servicio del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Electoral quedan dentro del ámbito de aplicación del Servicio Civil.
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones, integrado por tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas por la mayoría absoluta de sus miembros; un abogado elegido por la Corte Suprema en la forma señalada precedentemente y un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido por sorteo.	No hay menciones.

FUENTES: Colombia, [www.cne.gov.co/](http://www.cne.gov.co/); Ecuador, [www.tse.gov.ec/](http://www.tse.gov.ec/); El Salvador, [www.tse.gov.sv/](http://www.tse.gov.sv/); Venezuela, [www.cne.gov.ve/](http://www.cne.gov.ve/); Argentina, <http://www.pjn.gov.ar/cne/>; Bolivia, [www.cne.bo/](http://www.cne.bo/); Dominicana, [www.jce.do/](http://www.jce.do/); Nicaragua, [www.cse.gov.ni/](http://www.cse.gov.ni/); y Chile, [www.serel.cl/](http://www.serel.cl/).

En cuanto al personal técnico-administrativo, dado que resulta fundamental el respaldo de la organización de los comicios, la profesionalización de esta sección la encontramos conformada de la siguiente manera:

...designación directa de ese personal por parte de los funcionarios de mayor jerarquía [...]; delegación o comisión, que parte de la temporalidad propia de las principales tareas relacionadas con la función electoral, sobre todo en el ámbito técnico-administrativo, y que dota a los órganos superiores de dirección de las atribuciones necesarias para convocar al personal adscrito a las administraciones públicas a coadyuvar temporalmente con la organización de los procesos electorales. [...] el modelo del servicio profesional electoral, donde hay funcionarios adscritos a los órganos electorales de manera permanente, que responden a las reglas de un sistema de carrera propiamente dicho. A este modelo responde un número muy reducido de casos en la región, uno de cuyos rasgos característicos es que disponen de leyes secundarias y de un basamento constitucional.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, pp. 453, 454.

El siguiente cuadro<sup>59</sup> representa la integración pero de los órganos técnico-administrativos, esto es, de quienes desarrollan los procedimientos electorales en los términos siguientes:

CUADRO XIX.2. Integración de los órganos técnico-administrativos

País	Operativo de los órganos centrales	Operativo de los órganos territoriales	Que recibe y cuenta los votos el día de la elección
Argentina	Los jueces electorales de los distritos designan al personal que se hará cargo de las elecciones.	Secretarías electorales, una por cada juzgado distrital. El funcionario a cargo de la Secretaría Electoral es seleccionado con base en criterios de la Ley de Organización de la Justicia Nacional.	Secretarías electorales, una por cada juzgado distrital. El funcionario a cargo de la Secretaría Electoral es seleccionado con base en criterios de la Ley de Organización de la Justicia Nacional.
Bolivia	La Corte Nacional designa y destituye a su personal administrativo, asigna deberes y evalúa su desempeño. Requiere el concurso de los funcionarios de la Administración Pública y Judicial.	Las cortes departamentales designan y destituyen a su personal administrativo, asignando deberes y responsabilidades y evaluando su desempeño. Requieren el concurso de las instituciones o los funcionarios del Poder Ejecutivo y Judicial.	Las mesas de sufragio y escrutinio están bajo la dirección y responsabilidad de los jurados electorales. Éstos están constituidos por cinco ciudadanos seleccionados por sorteo que las cortes departamentales realizan en sesión pública.
Brasil	El Tribunal Superior requisita a funcionarios de la Unión o del Distrito federal cuando se acumule el trabajo en su secretaría.	Los Tribunales Regionales requisitan a funcionarios de la Unión o del Distrito Federal cuando se acumule el trabajo en su secretaría.	El presidente de cada Junta Electoral nombra a los escrutadores y auxiliares de las mesas receptoras durante el proceso electoral.
Chile	Son nombrados por el director del servicio electoral.	Son designados por las juntas electorales.	Juntas electorales.
Colombia	Servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial, a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos.	En cada circunscripción electoral habrá dos delegados del Registrador Nacional, quienes tendrán la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral.	Un Jurado de Votación, compuesto por ciudadanos nombrados por los registradores distritales.
Ecuador	La función de la Dirección de Recursos Humanos es, entre otras, asesorar a las unidades de la institución en la formulación de políticas y manejo de los recursos humanos.	Le compete al departamento de Personal de cada Tribunal Provincial Electoral aplicar los sistemas de selección, clasificación, capacitación y valoración de puestos para una eficiente administración de personal, con base en un sistema de méritos y evaluación periódica del desempeño.	Las Juntas Receptoras del Voto (Nota: la ley no especifica la composición y duración de éstas)
Venezuela	Todo lo referente a la administración del personal del Consejo Nacional Electoral es atribución directa de esa instancia, mediante decisión de mayoría simple.	Por Servicio Electoral, que es un deber constitucional por el cual los electores prestan servicios en funciones electorales durante un año. Las listas de electores elegibles para estos cargos las elabora la Junta Nacional Electoral conforme lo establecido en la ley.	Ciudadanos integrantes del Servicio Electoral.
Costa Rica	Los mandos directivos del Registro Civil son designados por el Tribunal Superior Electoral por un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección.	Juntas Electorales (provinciales, cantonales y receptoras de votos) son nombradas por los partidos y ratificadas por el Tribunal.	Las Juntas Receptoras del voto, integradas por ciudadanos designados por las Juntas Cantonales y avalados por el Tribunal Supremo Electoral.

FUENTES: Argentina, <http://www.pjn.gov.ar/cne/>; Bolivia, [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo); Brasil, [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br); Chile, [www.serel.cl](http://www.serel.cl); Ecuador, [www.tse.gov.ec](http://www.tse.gov.ec); El Salvador, [www.tse.gov.sv](http://www.tse.gov.sv); Perú, [www.jne.gov.pe](http://www.jne.gov.pe); Venezuela, [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve); y Costa Rica, [www.tse.gov.cr](http://www.tse.gov.cr).

<sup>59</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, pp. 444, 445.

## **1.6. Principios rectores.**

El sistema profesional electoral comparte los principios de los demás sistemas de profesionalización. No obstante, en este sentido, coincidimos con Mauricio Merino al destacar que existen 3 principios en particular sobre los que habría que poner mayor atención. Así menciona que:

...la transparencia, entendida como la posibilidad de que todos los procedimientos que forman parte de la operación cotidiana del servicio sean totalmente visibles y públicos en el sentido más amplio [...]; la regularidad, concebida como el conjunto de normas y procesos que, estrictamente sujetos al marco legal [...], impidan las excepciones discrecionales en cualesquiera de las fases de operación del servicio; y la especialización, asumida como un compromiso con la calidad y la profundidad técnica tanto de cada uno de los procedimientos de operación del propio servicio, cuanto de las calificaciones profesionales de sus integrantes.

No obstante, no se debe olvidar que los principios a seguir en este rubro son los que dicta la norma constitucional en cuanto al ejercicio de la función estatal como lo son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

## **1.7. ¿Por qué y para qué un servicio profesional electoral?**

A nivel regional, el servicio profesional electoral ha tenido y tiene la pretensión de haber sido creado para reconstruir la confianza en el Estado en general, y de la que hicimos referencia en la primera parte de este capítulo; pero también, de manera muy especial, en los procesos electorales de cada país, de tal suerte que como columna vertebral de la eficacia operativa, requiere de un análisis constante para impulsar el proyecto que llevará a buen puerto esta encomienda.

Coincidimos con el especialista en la materia, Mauricio Merino al afirmar que “La estructuración de un aparato permanente de servidores profesionales, rigurosamente seleccionados y capacitados técnica, jurídica y éticamente, se asumió como una premisa para asegurar la eficacia en el cumplimiento de la función electoral y, al mismo tiempo, para romper el ciclo de lealtades políticas temporales.”<sup>60</sup>

Sabemos que no planteamos soluciones totales y permanentes al postular la profesionalización del servicio público en materia electoral, el problema es mucho más complejo e implica mayores dinámicas revitalizadoras y renovadores en un sistema político como lo es el de México. No obstante, estamos convencidos que el trabajo permanente y decidido de todos los actores involucrados entretejido con una genuina fuerza de voluntad, lograrán aportar un elemento más a la construcción de la tan anhelada democracia mexicana.

---

<sup>60</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 456.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE 3 SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA**

América Latina es una región que además de compartir el idioma, también comparte diferentes tradiciones y costumbres en muchos ámbitos, lo político y jurídico no es la excepción.

En este capítulo estudiaremos los sistemas de profesionalización electoral de tres países de la región: Chile, Colombia y Costa Rica. Para ello, recurrimos a la investigación de tipo documental de nivel exploratorio- descriptivo. Se utilizaron los siguientes métodos: el doctrinal, para analizar diferentes textos jurídicos relativos al servicio civil de carrera; el legislativo, para estudiar el servicio profesional electoral, tomando en cuenta lo establecido en diversa normativa interna donde se contempla esta figura; así como el deductivo y comparativo, para revisar las experiencias en este rubro de otros organismos electorales de América Latina, y a partir de ello, en el organismo federal electoral.

De la investigación realizada se desprende que cada país, dependiendo de su sistema político, economía, población y cultura, determina las condiciones, ingreso, permanencia, estímulos, a las que estarán sujetos sus funcionarios. Aunque en algunos casos pueden guardar ciertas similitudes, lo cierto es que no existe uniformidad en sus servicios de profesionalización, y menos aún, en el caso de la materia electoral.

Por tal motivo, en el presente capítulo se busca desarrollar algunas consideraciones respecto de cada país de estudio. Así, hemos estructurado el análisis para cada caso sobre tres grandes ejes: sistema político, órgano(s) encargado(s) de organizar las elecciones y servicio civil o profesional en sus instituciones.

Los rubros en comento, nos permitirán comprender el grado de interdependencia que guarden sus organismos electorales con el Estado, ya sea federalista o centralista, y la autonomía de sus funcionarios en los asuntos políticos que rige en sus comunidades.

Incluimos un apartado especial denominado función electoral en donde describimos lo correspondiente a la organización de los procedimientos electorales porque consideramos que resulta esencial para entender el funcionamiento de los sistemas de profesionalización que serán estudiados.

## **2.1. La función electoral.**

Es una de las funciones que se ha desvinculado de las demás tareas del Estado y en la que los organismos electorales han adquirido mayor autonomía respecto de los poderes tradicionales.<sup>61</sup>

Pero ¿Qué es la función electoral? Si desentrañamos el sentido de la oración en su acepción general, tendríamos que función, conforme al Diccionario de la Real Academia Española, es la "...Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas"<sup>62</sup> y electoral es lo "Perteneiente o relativo a electores o a elecciones"<sup>63</sup>, que a su vez se traduce en el conjunto de actos que se realizan para la designación de los representantes a cargos públicos. Por tanto, podemos entender que la función electoral, es el conjunto de actos realizados por el organismo administrativo electoral, tendentes a realizar de manera periódica la renovación de los cargos de elección popular.

En el marco constitucional de nuestro país, conforme al artículo 41 de nuestra Constitución Federal, que ha sido objeto de diversas reformas desde 1977 con la inclusión de la figura de los partidos políticos, para el ejercicio de dicha función se

---

<sup>61</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 440.

<sup>62</sup> Diccionario de la Lengua Española - Vigésima segunda edición, [en línea], México, 2013, [citado 22/12/2013], Formato HTML, Disponible en Internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=funci%C3%B3n>

<sup>63</sup> *Ibidem*, en <http://lema.rae.es/drae/?val=electoral>



encuentran establecidos principios respecto de los cuales la autoridad en la materia debe conducir su actuar, a saber: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Mauricio Merino define esta tarea estatal "...como el conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar, calificar y sancionar los procesos electorales" y advierte que esta conceptualización "no es atributo de los órganos que la realizan, y que éstos intervienen en calidad de responsables de realizar las tareas de preparación, organización, calificación y sanción de los procesos electorales, solamente en la medida y en los términos que se encuentran establecidos por el ordenamiento jurídico del Estado."<sup>64</sup>

En los diferentes ordenamientos de los países latinoamericanos podemos encontrar, de manera general, cuatro dimensiones de la función electoral:

#### **2.1.1. Jurisdiccional.**

Tiene como fin la sanción jurídica de los actos electorales, actividad que puede realizar de manera directa mediante los procedimientos y las atribuciones otorgadas por la ley a las instituciones encargados de impartir justicia. Pero también puede realizarse a través de los procesos de impugnación y querrela iniciados por los propios participantes en los procedimientos electorales.

#### **2.1.2. Registral.**

Se refiere a los procedimientos mediante los cuales los integrantes de una sociedad adquieren el derecho de participar en los procedimientos electorales de manera legítima.

---

<sup>64</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 2, p. 441.

### 2.1.3. Control y supervisión de las condiciones de la competencia.

En esta dimensión se incluyen todos los procesos a través de los cuales se acredita la personalidad jurídica de las personas morales que tienen derecho a participar como sujetos activos en las contiendas electorales, así como los que tienden a controlar y supervisar los límites y las condiciones a través de las cuales se ejerce ese derecho.

### 2.1.4. Técnico-administrativa.

Hace referencia a todas las actividades incluidas en la normativa, destinadas a dotar a la organización de los procedimientos electorales, de los instrumentos materiales y técnicos necesarios para realizarse de facto.

En virtud de lo escrito sobre las dimensiones de la función electoral, es preciso establecer, según la normativa aplicable en cada país de la región latinoamericana, los organismos y tareas que les corresponde realizar a sus instituciones, a fin de poder observar semejanzas y diferencias entre ellos; así en el cuadro<sup>65</sup> refleja la información siguiente:

CUADRO XIX.1. *Organismos y funciones electorales, según las constituciones y legislaciones electorales*

<i>País</i>	<i>Realiza la función administrativa</i>	<i>Imparte justicia electoral</i>	<i>Realiza labores de registro</i>
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Cámara Nacional Electoral	Jueces electorales
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional y cortes departamentales electorales
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Tribunal Superior Electoral, a través de los Jueces Electorales	Tribunal Superior Electoral, a través de los jueces electorales
Chile	Servicio Electoral Público	Tribunal Calificador de Elecciones	Cámara Nacional Electoral
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Consejo Nacional Electoral	Registrador Nacional del Estado Civil
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Tribunal Supremo Electoral	Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Jurado Nacional de Elecciones	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Poder Judicial	Consejo Nacional Electoral, a través de la Comisión de Registro Civil y Electoral
México	Instituto Federal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	IFE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones, a través del Registro Civil

FUENTES: Argentina, <http://www.pjn.gov.ar/cne/>; Bolivia, [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo/); Brasil, [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br/); Chile, [www.sere.cl](http://www.sere.cl/); Ecuador, [www.tse.gov.ec](http://www.tse.gov.ec/); El Salvador, [www.tse.gov.sv](http://www.tse.gov.sv/); Perú, [www.jne.gov.pe](http://www.jne.gov.pe/); Venezuela, [www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve/); y Costa Rica, [www.tse.gov.cr](http://www.tse.gov.cr/)

<sup>65</sup> Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 22, p. 442.

Como vemos del anterior cuadro, existen pautas generales de organización de la función electoral. Encontramos, por ejemplo, algunos que tienden a la separación orgánica y funcional entre los ámbitos de actuación jurisdiccional y registral. Esto se debe a la propia naturaleza de las actividades, ya que las soluciones a los desafíos específicos de la justicia electoral y los que implica la validez y confiabilidad de los datos registrales requieren específicas cualidades.

Otra forma de organización la encontramos en la subordinación que realizan algunas legislaciones de los países referenciados donde las tareas registrales quedan supeditadas a las técnico-administrativas de los procedimientos electorales, entre las cuales se incluyen, además, las relativas a la administración de las condiciones de la competencia.

## **2.2. República de Chile.**

En la transición que se realizó en este país, de una dictadura militar a una democracia, se observaron cambios importantes en su organización electoral, en el que intervienen organismos de carácter judicial, administrativo y ciudadano, tal y como veremos más adelante. Por lo pronto, es suficiente con precisar que el país en comento sí cuenta con un servicio civil o profesional.

En ese sentido, vale la pena tener presentes algunos de los antecedentes que James Q. Wilson<sup>66</sup> refiere, y guardan una estrecha relación con el tema en estudio, en los términos siguientes:

Chile realizó significativos esfuerzos entre 1974 y 1990 para fortalecer su economía... Sin embargo, aún mantiene prácticas comunes con las de otros servicios latinoamericanos en cuanto al manejo de sus sistemas centrales de servicio civil, en particular en los ministerios (secretarías de Estado en México), intendencias (estados) y gobernaciones (gobiernos locales).

---

<sup>66</sup> Wilson Q., James Citado en Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *op. cit.*, nota 1, pp.63-65.

La función pública chilena durante muchos años se caracterizó por la escasa importancia que se le dio a la eficiencia del servicio público y a las disposiciones normativas en cuanto a evaluación y entrenamiento. Características que no son privativas de este país.

Es con la reforma del 30 de enero de 2003 mediante el Acuerdo entre los Funcionarios Públicos y el Gobierno que se materializa un proceso para avanzar en tres ámbitos claves para el desarrollo del país y su gente:

- La modernización del Estado y de la gestión pública
- La transparencia y probidad
- La promoción del crecimiento

Respecto de la normativa el mismo Wilson indica que “existe una ley central que fija los lineamientos que dirigen el ingreso, promoción y separación del servidor civil chileno, sin embargo, la ley otorga libertades a las dependencias para que hagan las modificaciones que se considere pertinente.”<sup>67</sup>

En lo concerniente a los organismos que dirigen el servicio civil menciona que:

El organismo controlador es el Ministerio de Hacienda. La ley no especifica qué clase de rendición de cuentas se debe realizar para el caso de recursos humanos, pero se sabe que se fija un techo presupuestal para los recursos destinados al pago de nómina de los servidores públicos. Cada dependencia es, entonces, libre para establecer los tabuladores, catálogo, jerarquías y cantidad de personas que necesita para llevar a cabo sus funciones.

Asimismo, tiene autoridad para definir el número de personas que ingresan como servidores civiles, contratados por honorarios. Un intento de mecanismo de medición del desempeño de las dependencias es la Comisión

---

<sup>67</sup> Wilson Q., James, *op. cit.*, nota 59, pp.63-65.

Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, integrada por representantes de los ministerios del Interior, Hacienda y la Presidencia con el objetivo de establecer compromisos de gestión entre los ministerios y el Ministerio del Interior, así como de normar y supervisar el cumplimiento de las leyes del servicio civil.

El alcance de la ley chilena se extiende desde los puestos más bajos hasta los de jefe de departamento. Desde el de jefe de departamento hasta el de ministro son denominados 'de confianza' y se manejan de manera similar a sus homónimos en México. Los puestos más bajos son equivalentes a los trabajadores de base mexicanos y están afiliados a la Asociación Nacional de Empleados Fiscales que no goza del poder que ostenta un sindicato. (En Chile es ilegal para un servidor público estar afiliado a un sindicato.)

Es así como se han puesto en marcha grandes avances entorno al servicio civil chileno entre los que podemos citar:

- Un Sistema de Alta Dirección Pública que tiene como principal mérito establecer el concurso público en la provisión de los cargos de Jefes de Servicios y directivos del segundo nivel jerárquico. En definitiva, fue un parteaguas para el cambio cultural en la esfera pública de importantes dimensiones.
- La ampliación de la carrera funcionaria ya que tanto los puestos de jefes de departamentos (III Nivel) o de jerarquía equivalente de las instituciones incluidas en el Sistema de Alta Dirección Pública, pierden la calidad de exclusiva confianza, por lo que se privilegia el desarrollo y profesionalización de la carrera.
- El mérito cobra una notable importancia incluso sobre la antigüedad.
- La aplicación de un Sistema de Concursabilidad para la provisión de estos cargos y la rotación de los mismos.

- Y el mayor puntaje se da en materia de formación y capacitación pues el Estado chileno apostó por este rubro.<sup>68</sup>

### **2.2.1. Sistema Político.**

La República de Chile es un Estado democrático y presidencialista, conformado por diversas instituciones autónomas, como el servicio electoral, establecidas a nivel constitucional. Lo anterior, ya que su Carta Magna, reglamenta que la Soberanía reside esencialmente en la Nación, su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que establece, de tal manera que, ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

### **2.2.2. Órgano(s) encargado(s) de organizar las elecciones.**

Juan Ignacio García R., refiere

“[en]...la justicia electoral [que data de la Constitución Política de 1925] está en manos de un organismo especializado, y la administración y organización del proceso está a cargo de un organismo público del Estado, al cual se le dota de autonomía en la nueva legislación de 1986... Por otra parte, los organismos receptores de sufragios y de inscripciones electorales están entregados a ciudadanos para los que esta tarea constituye una carga pública.”<sup>69</sup>

Así, encontramos que en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Chile,<sup>70</sup> se contempla la existencia de un sistema electoral público, cuya

---

<sup>68</sup> Bau Aedo, Catalina, “Experiencias exitosas en la profesionalización de la función pública en América Latina. El caso de Chile”, en *Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*, México, CLAD, Mayo de 2005, p. 67

<sup>69</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001. p. 234.

<sup>70</sup> *Constitución...*, en

[http://www.servel.cl/ss/Satellite?c=Page&cid=1349388530615&pagename=SERVEL%2FPPage%2FS\\_ContentidoLeyes](http://www.servel.cl/ss/Satellite?c=Page&cid=1349388530615&pagename=SERVEL%2FPPage%2FS_ContentidoLeyes)

organización y funcionamiento es determinado por una ley orgánica constitucional, misma que regulará la forma en que se realizan los procedimientos electorales y plebiscitarios; buscando garantizar la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos; la transparencia; el límite y control del gasto electoral.

Por su parte, la *LEY N° 18.556 LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE SISTEMA DE INSCRIPCIONES ELECTORALES Y **SERVICIO ELECTORAL*** modificada por Ley N° 20.568, que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones, publicada en Diario Oficial de 31 de enero de 2012, y por Ley N° 20.669, publicada en Diario Oficial de 27 de abril de 2013<sup>71</sup>, sustancialmente establece en sus artículos 1, 2 y 57, que dicha normativa regula, entre otras cuestiones, el régimen de inscripción electoral y la organización y funcionamiento del servicio electoral.

El servicio electoral, cuyo domicilio se ubica en la capital de la República, es el organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto será cumplir con las funciones que le señale la ley y que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.

Las remuneraciones de su personal estarán sujetas al régimen general aplicable a los demás servicios de la administración pública, y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Supervigilar y fiscalizar a las Juntas Electorales establecidas en la ley N° 18.700 y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente.
- b) Formar, mantener y actualizar el Registro Electoral.

---

<sup>71</sup> *Ley Orgánica...*, en

[http://www.servel.cl/ss/Satellite?c=Page&cid=1349388530615&pagename=SERVEL%2FPPage%2FS\\_ContentidoLeyes](http://www.servel.cl/ss/Satellite?c=Page&cid=1349388530615&pagename=SERVEL%2FPPage%2FS_ContentidoLeyes)

- c) Determinar el Padrón Electoral y la Nómina de Inhabilitados en los términos señalados en esta ley.
- d) Ordenar y resolver directamente sobre el diseño e impresión de formularios y demás documentos que se utilicen en el proceso de formación y actualización del Registro Electoral.
- e) Resolver respecto de las solicitudes de cambio de domicilio electoral y de acreditación de avecindamiento que se le presenten.
- f) Solicitar la colaboración y antecedentes que sean necesarios, de los distintos órganos del Estado, para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia.
- g) Disponer la compra de los programas y equipos computacionales que utilizará en el cumplimiento de sus funciones, y los sistemas de mantención, protección y actualización de éstos.<sup>72</sup>

Por otra parte, y en relación al apartado denominado justicia electoral, se establece en los artículos 95 a 97 de su Constitución, el órgano jurisdiccional denominado Tribunal Calificador de Elecciones, que en esencia tiene competencia para conocer y resolver sobre el escrutinio general; la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores, así como de plebiscitos.

Constituido por cinco miembros, de los cuales cuatro son ministros de la Corte Suprema, designados por ésta, mediante sorteo; un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días, designado por la Corte Suprema, también por sorteo, de entre todos aquellos que reúnan las calidades indicadas.

No obstante, establece además, los requisitos de elegibilidad de esos funcionarios, entre ellos: que no pueden ser parlamentarios, candidatos a cargos de elección popular, ministro de Estado, ni dirigentes de partido político.

---

<sup>72</sup> Artículo 60 de la LEY N° 18.556.



Asimismo, preceptúa la duración en el cargo, y la existencia de tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, cuyas resoluciones serán apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

No se omite mencionar, que todos los organismos electorales que lo integran poseen autonomía, independencia y transparencia, lo que representa una ventaja del sistema, y que ha demostrado su efectividad a lo largo de muchos años de aplicación.

En ese sentido, y con fundamento en lo dispuesto por las normas referidas, esos son los órganos encargados de organizar y verificar el cumplimiento puntal de los ordenamientos en materia electoral.

### **2.2.3. Servicio civil o profesional en sus instituciones.**

Sobre el particular el artículo 71 de la referida LEY N° 18.556 en el apartado “Del personal del Servicio Electoral”, establece lo siguiente:

**Artículo 71.-** Los funcionarios y demás personas que presten servicios en el Servicio Electoral estarán obligados a mantener reserva acerca de los antecedentes, informaciones o documentos que conozcan en el cumplimiento de sus labores, sin perjuicio de las publicaciones que deban efectuarse y de las informaciones que pueda proporcionar dicho Servicio en conformidad a la ley.

Ni el personal del Servicio, ni las personas que a cualquier título desempeñen alguna función en él, podrán militar en partidos políticos, ni participar en o adherir a reuniones, manifestaciones, asambleas, publicaciones o cualquier otro acto que revista un carácter político-partidista o de apoyo a candidatos a cargos de representación popular. Tampoco podrán participar de modo similar con ocasión de los actos plebiscitarios.

Toda contravención a este artículo se sancionará con las penas contenidas en los artículos 246, 247 y 247 bis del Código Penal y con las sanciones disciplinarias que puedan aplicarse administrativamente por la misma falta. Asimismo, serán aplicables las normas de responsabilidad funcionaria y del Estado contempladas en la ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, en el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2005, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, y en la ley N° 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

Por lo que hace al ingreso, reclutamiento y capacitación se obtuvo de investigaciones al respecto, lo siguiente:

El ingreso a los cargos de carrera en calidad de titular se hace únicamente por concurso público en los puestos más bajos o cuando no es posible ascender a un funcionario al cargo vacante.

El concurso público consta de dos secciones: técnica y objetiva. En cada concurso se deberán considerar factores como los estudios y cursos de formación educacional y de capacitación, la experiencia laboral y las aptitudes específicas para el desempeño de la función de que se trate. Cada una de las dependencias tiene derecho a definir la ponderación de cada factor y el puntaje mínimo para calificar como postulante idóneo.

Existe un comité de selección que prepara y dirige el proceso, conformado por el jefe de personal y una junta de representantes de las oficinas centrales y regionales de la dependencia, y que se encarga de entregar los nombres de los tres candidatos mejor calificados a la autoridad facultada para hacer el nombramiento del cargo.

El reclutamiento externo es posible sólo en los niveles iniciales de la carrera administrativa. Los ingresos de personas del sector privado en otros niveles

se permiten sólo cuando no ha sido posible encontrar otros funcionarios dentro de la administración que sean capaces de ocupar estos puestos.

El objetivo de la capacitación en Chile es desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de los cargos o aptitudes de funcionarios y preparar al servidor público para puestos de mayor responsabilidad. La capacitación es de tres tipos: de ascenso, de perfeccionamiento y voluntaria. Cada dependencia fija los requisitos que son necesarios para ser candidato a los cursos de capacitación, dependiendo de los requerimientos de la misma. Cada dependencia es libre para realizar convenios con universidades y otras instituciones educativas según sean sus necesidades.

Por otro lado, el sistema asigna muy pocos recursos para el entrenamiento de su personal. De acuerdo con la Ley de Presupuesto del Sector Público de 1992, por ejemplo, menos de 0.5% del gasto en personal en cuatro de los ministerios chilenos más importantes (de la Presidencia, de Finanzas, de Economía y de Educación) se asignó a capacitación de su personal.<sup>73</sup>

En lo relativo al sistema de evaluación y promoción del país en estudio se establecen, entre otras, las siguientes características:

El sistema de evaluación del desempeño chileno está basado en anotaciones de mérito y demérito. La calificación la realiza el jefe directo de la unidad a la que pertenece el funcionario. Las anotaciones se realizan con base en el desempeño del servidor público durante los doce meses correspondientes a la evaluación.

Se evalúan tres áreas específicamente, con base en las exigencias y características de su cargo:

1. Conducta, que considera aspectos como moralidad, lealtad, obediencia y disciplina.

---

<sup>73</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *op. cit.*, nota 1, pp. 65, 66.

2. Criterio y discreción, que comprende la capacidad para discernir con acierto, tacto y reserva.
3. Rendimiento y capacidad, que abarca aspectos relacionados con el cumplimiento en tiempo, forma y cantidad de las funciones inherentes a su cargo.

Las anotaciones de mérito destacarán aquellas acciones que impliquen una conducta personal o desempeño como funcionario destacable, mientras que serán de demérito aquellas que consignen acciones negativas u omisiones de responsabilidades.

Con base en el número de méritos y de deméritos se valora el desempeño en cada una de las áreas de evaluación, conforme a la siguiente escala: excelente, muy bueno, bueno, suficiente, insuficiente, deficiente y malo. Una vez contabilizados los puntos de mérito y de demérito en cada área de evaluación, se cataloga a los funcionarios en una de cuatro listas: distinción, normal, condicional y deficiente.

Al igual que muchos sistemas empleados en administraciones similares, el sistema de evaluación crea fuertes presiones en los jefes de línea para no otorgar calificaciones desfavorables a sus subordinados. De ahí que, a falta de otro criterio, la mayoría de los ascensos se otorguen principalmente por antigüedad.

Esto, a su vez, hace que los salarios, en general, se otorguen por la misma razón, antes que por un mejor o peor desempeño. El ascenso se considera como el derecho de un funcionario de acceder a un cargo vacante de grado superior en la línea jerárquica de la dependencia a la que pertenece. Si el servidor no tiene una evaluación en lista de distinción o normal en el periodo anterior o si ha sido sancionado en los últimos doce meses, no será elegible para el ascenso en el escalafón.

La ley chilena establece que un funcionario tendrá derecho a ascender a un cargo de una planta inmediatamente superior, gozando de preferencia respecto de los funcionarios de ésta, cuando se encuentre en el tope de su categoría, reúna los requisitos para ocupar el cargo y tenga un mayor puntaje en las evaluaciones que los funcionarios de la planta a la cual accede.<sup>74</sup>

Y, finalmente, en lo tocante a la separación del servicio, encontramos sustento doctrinal en los términos siguientes:

En la Ley de Servicio Civil de Chile se estipulan las causales por las que un servidor civil puede ser separado:

1. Aceptación de renuncia.
2. Obtención de jubilación.
3. Declaración de vacancia.
4. Destitución.
5. Supresión del puesto.
6. Fallecimiento.

La declaración de vacancia procederá por alguna de las siguientes causas:

1. Salud irrecuperable o incompatible con el desempeño del cargo.
2. Pérdida de alguno de los requisitos de ingreso al cargo.
3. Calificación del funcionario en la lista "deficiente" o "condicional".

La ley estipula que únicamente en los casos de *supresión del empleo* por procesos de restructuración de la dependencia, los servidores civiles que sean removidos de sus puestos y no reúnan los requisitos para ocupar otro, tendrán derecho a gozar de una indemnización según lo marca la ley correspondiente.

---

<sup>74</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *op. cit.*, nota 1, pp. 66, 67.

Un servidor civil de confianza y los contratados por honorarios podrán ser removidos por medio de una petición de renuncia que formulará la autoridad que otorgó el nombramiento.

En ningún caso se indemnizará al servidor de confianza ni de honorarios cuando se remueva del cargo.<sup>75</sup>

## **2.3. República de Colombia.**

Colombia también registra avances en materia de servicio profesional o civil de carrera, el cual con el paso del tiempo busca fortalecer, por medio de instituciones autónomas, que lo regulen y desarrollen.

### **2.3.1. Sistema político.**

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.<sup>76</sup>

Su soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes.<sup>77</sup>

El Poder Público, para su ejercicio, se divide en legislativo (senado y cámara de representantes), ejecutivo (Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa), y judicial (entre ellos, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales, etcétera).

---

<sup>75</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *op. cit.*, nota 1, pp. 67, 68.

<sup>76</sup> *Cfr.* Art. 1 de la Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, visible en el portal de Internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

<sup>77</sup> Art. 3 de la Constitución Política de Colombia.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.<sup>78</sup>

En cuanto al sistema electoral podemos mencionar que parte de una organización administrativa con un organismo autónomo e independiente. Entre sus funciones cuenta con la dirección del procedimiento electoral bajo la conducción del Registrador Nacional lo que equivale al de un director de elecciones quien cumple la tarea básica de la preparación de los censos, incluye el proceso administrativo de exclusiones o incorporación al mismo mediante actuación breve y sumaria.<sup>79</sup>

### **2.3.2. Órgano(s) encargado(s) de organizar las elecciones.**

En este rubro la Constitución de Colombia es clara al determinar en su artículo 265 que el órgano encargado de organizar la contienda electoral es el Consejo Nacional Electoral. Sus funciones se encaminan a regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, de tal forma que pueda garantizar el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden.

Con autonomía presupuestal y administrativa. Tiene las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.
2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.

---

<sup>78</sup> Art. 113 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>79</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *op. cit.*, nota 69, pp. 214-216.

3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.
5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.
7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.
8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.
10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.
11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.
12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.
13. Darse su propio reglamento.<sup>80</sup>

Ahora bien, en la normativa secundaria también existe un listado de los organismos vinculados con el aspecto electoral.

---

<sup>80</sup> Constitución..., en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>



ARTICULO 9. La organización electoral estará a cargo:

- a) Del Consejo Nacional Electoral;
- b) Del Registrador Nacional del Estado Civil;
- c) De los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil;
- d) De los Registradores Distritales, Municipales y Auxiliares, y
- e) De los Delegados de los Registradores Distritales y Municipales.<sup>81</sup>

### **2.3.3. Servicio civil o profesional en sus instituciones.**

El sistema de servicio profesional electoral se encuentra regulado en el código electoral. Así establece:

**ARTICULO 125.** Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

...

---

<sup>81</sup> Código electoral, normas concordantes y complementarias. Visible en el portal de Internet <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/Codigo%20Electoral.pdf>

**ARTICULO 130.** Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

**ARTICULO 266.** El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante **concurso de méritos** organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

La Registraduría Nacional estará conformada por **servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio**. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley. (Las negritas y subrayado son nuestras)

...

Como se advierte, el artículo 130 de su Constitución, establece la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), órgano autónomo e independiente, que salvaguarda el sistema en el empleo, cuyos objetivos se hacen consistir en lo siguiente:

1. Posicionar a la CNSC como autoridad doctrinaria y de consulta en materia de carrera administrativa.

2. Fortalecer la capacidad institucional de la CNSC, para atender de manera efectiva los requerimientos de nuestros usuarios.
3. Consolidar confianza y credibilidad en los procesos de selección mediante la optimización de criterios técnicos.
4. Garantizar la correcta provisión de los empleos de carrera a través de la aplicación de los mecanismos otorgados por la Ley.
5. Lograr que la carrera administrativa sea una política de Estado
6. Dotar a la Comisión de herramientas internas para el correcto ejercicio de la función de vigilancia.
7. Optimizar la gestión de la información como instrumento para la administración y vigilancia de la carrera
8. Consolidar y automatizar el registro público de carrera.<sup>82</sup>

Su marco normativo, abarca diversas leyes y decretos que datan de 1988, y contemplan al mérito como un principio constitucional; el ingreso y ascenso al empleo; promoción a empleos de grado o nivel superior mediante encargo; comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período; derecho a la capacitación; carrera administrativa y estímulos laborales; estabilidad como resultado de la evaluación del desempeño laboral; supresión del empleo y derecho preferencial de incorporación a la nueva planta; derecho de reincorporación; así como el derecho de indemnización.

De tal suerte que, además de contar con un órgano autónomo para el funcionamiento del sistema, cuenta con un marco normativo que permite profesionalizar a sus funcionarios.

Respecto de la estabilidad y carrera electoral se puede advertir que en Colombia se ha legislado en dicha materia. Y así, existe una profesionalización del servicio para funcionarios judiciales en materia contenciosa; así como para los jueces administrativos que también conocen de temas electorales, pero en

---

<sup>82</sup> Constitución..., en <http://www.cnsc.gov.co/docs/CompendiodeNormatividadyDoctrina.pdf>

sección especializada. Pero también la organización electoral tiene una carrera especial y estabilidad de sus servidores.<sup>83</sup>

## **2.4. República de Costa Rica.**

Dentro del juego que se desarrolla en algunos países entre dictaduras y democracias, Costa Rica después de la guerra civil que se desató en 1948, ha logrado establecer en su Carta Fundamental una serie de preceptos para el fortalecimiento y consecución de su modelo democrático.

### **2.4.1. Sistema Político.**

Así, conforme a su texto constitucional que data de 1949, Costa Rica es una República democrática, libre e independiente, cuya Soberanía también reside en su nación.<sup>84</sup>

El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; mismos que no pueden delegar el ejercicio de funciones que le son propias.<sup>85</sup>

### **2.4.2. Órgano encargado de organizar las elecciones.**

Entendido como máxima autoridad, especializada y en algunos casos, autónoma, que se encarga de la función electoral. Para el caso de Costa Rica se convirtió en la década de los 40, del siglo XX, en el cuarto poder del Estado que constituyó un paradigma para la región debido a la jerarquía e importancia de sus atribuciones administrativas y jurisdiccionales:

---

<sup>83</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *op. cit.*, nota 69, pp. 214-216.

<sup>84</sup> Arts. 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Visible en el portal de Internet <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

<sup>85</sup> Art. 9, primer y segundo párrafos de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) constituyó una de las principales innovaciones institucionales de la Constitución Política de 1949. En una coyuntura histórica en la cual el irrespeto a las urnas desembocó en un conflicto bélico, los constituyentes optaron por diseñar al máximo organismo electoral con garantías para su independencia y profesionalización. El modelo de organización electoral costarricense constituyó un hito en el derecho público latinoamericano, pues en términos prácticos el TSE adquirió la condición de cuarto Poder del Estado, equiparándose al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial.

El Código Electoral de 1953 complementó esa obra de ingeniería constitucional, otorgando al TSE las herramientas para organizar, dirigir y controlar los comicios por más de cinco décadas. Dicho Código fue reformado en varias ocasiones; la más significativa en 1996, que abarcó la mitad del articulado.

El nuevo Código Electoral de 2009 incorporó significativos avances, tales como la inclusión de un amplio capítulo sobre justicia electoral, reglas sobre democratización interna de los partidos políticos, la paridad y la alternancia como normas de equidad de género, la creación del Registro Electoral y del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) dentro de la estructura del TSE y la autorización del voto de los costarricenses en el extranjero, entre otros.<sup>86</sup>

A diferencia de otros países, en los que se cuenta con un organismo encargado de organizar los procedimientos electorales, y con un órgano para dirimir los conflictos que de éstos se deriven, Costa Rica por mandato constitucional creó únicamente un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, que tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio y del cual dependen los demás organismos electorales.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Tribunal..., en [http://www.tse.go.cr/el\\_tse.htm](http://www.tse.go.cr/el_tse.htm)

<sup>87</sup> Art. 9, párrafo tercero y 99 de la Constitución.

Dicho tribunal, realiza 4 funciones conforme a su normatividad:

- Función de administración electoral.
- Función de registro civil.
- Función jurisdiccional.
- Función de formación en democracia.

Integrado, ordinariamente por tres Magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros. Deberán reunir iguales condiciones y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los Magistrados que integran la Corte.

Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para Presidente de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá ampliarse con dos de sus Magistrados suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros.

Dentro de sus atribuciones se encuentran las siguientes:

- 1) Convocar a elecciones populares.
- 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley.
- 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.
- 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales.
- 5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas.
- 6) La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos

públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele.

- 7) No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación.
- 8) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. En caso de que esté decretado el reclutamiento militar, podrá igualmente el Tribunal dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral, a fin de que todos los ciudadanos puedan emitir libremente su voto. Estas medidas las hará cumplir el tribunal por sí o por medio de los delegados que designe.
- 9) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes.
- 10) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior.
- 11) Organizar, dirigir, fiscalizar, escutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Art. 102 de la Constitución.

### 2.4.3. Servicio civil o profesional en sus instituciones.

Costa Rica tiene establecido tanto un servicio civil, como uno denominado de Carrera Profesional. En este apartado se comentará, por su importancia, el segundo, el cual es regulado por el Reglamento para el Régimen de Carrera Profesional, publicado en la Gaceta No. 210 de 29 de octubre de 1999.<sup>89</sup>

En ese documento, se define a la Carrera Profesional como el incentivo económico que se concede a los funcionarios profesionales del Tribunal Supremo de Elecciones, en virtud de sus grados académicos, capacitación recibida e impartida, experiencia laboral de carácter profesional en instituciones de la Administración Pública o en organismos internacionales, experiencia docente en instituciones de enseñanza de nivel universitario o para-universitario, publicaciones efectuadas y **la responsabilidad por el ejercicio profesional de la función electoral.**<sup>90</sup>

Su implementación tiene como objetivo:

- ✓ Promover, por medio del reconocimiento de un incentivo económico, la superación académica y laboral de los funcionarios profesionales que trabajan para el Tribunal.
- ✓ Colaborar en la selección y retención de profesionales mejor calificados para cada área de actividad de la Institución.

Una Comisión, dentro del propio Tribunal, es la encargada de aplicar el Régimen de Carrera Profesional. Se toman como factores objeto de incentivo por concepto de Carrera Profesional los siguientes: grados académicos obtenidos, estudios superiores adicionales al bachillerato universitario, capacitación recibida, capacitación impartida bajo la modalidad de instructor, experiencia profesional en instituciones de la Administración Pública y en organismos internacionales,

---

<sup>89</sup> Reglamento..., en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/carreraprofesional.pdf>

<sup>90</sup> Art. 1 del reglamento para el Régimen de Carrera Profesional.



experiencia docente en instituciones de enseñanza de nivel universitario o para-universitario, publicaciones efectuadas y responsabilidad por el ejercicio profesional de la función electoral; cuyas particularidades son reguladas por la normativa en cita.

Para el caso de que las solicitudes fueren denegadas por la Comisión, los interesados podrán presentar recursos de revocatoria y apelación en un plazo de tres días hábiles contados a partir del día siguiente de recibir la comunicación.

De ser así, la Comisión deberá pronunciarse dentro de los siguientes ocho días hábiles. En caso contrario, elevará los autos a consideración del Tribunal para su resolución definitiva.

## **2.5. A modo de conclusión.**

Del análisis comparado del servicio electoral profesional de los países revisados podemos desprender, de manera genérica, que requieren de profundas revisiones, reorientaciones y reformas para adaptarse a los cambios y necesidades que la dinámica actual les exige.

En ese sentido, respecto del grado de interdependencia que guardan sus organismos electorales con el Estado, ya sea federalista o centralista, podemos concluir que existe una tendencia centralizadora de la función electoral, tanto a nivel funcional como territorial, donde no se ha querido desvincular del todo al poder estatal por los efectos que esto conllevaría.

En cuanto a la autonomía de sus funcionarios en los asuntos políticos que rige en sus comunidades, se puede observar que falta mucho camino por recorrer pues todavía se vislumbran lastres tan arraigados en la cultura latinoamericana como el nepotismo o el clientelismo. Otorgar mayor independencia y autonomía a los funcionarios electorales derivaría en obstáculos a los intereses político-partidistas.

El servicio profesional electoral de los 3 países analizados se caracteriza por: exceso de reglamentación, rigidez, inamovilidad y en general, poco desarrollo profesional. Los que cuentan con reglas específicas en la materia se han convertido en inoperantes o con graves problemas de implementación, debido a circunstancias como: la falta de continuidad en los proyectos de profesionalización por los cambios de gobierno; las constantes medidas de austeridad a la que están sujetos los organismos encargados de la función electoral; la carencia de políticas integrales de recursos humanos que fusionen en un todo materias como capacitación, evaluación del desempeño, incentivos, entre otros.

Así es como se hace urgente la necesidad de realizar diagnósticos serios y profundos que permitan saber qué tipo de cambios se requieren para enriquecer el servicio profesional electoral latinoamericano, a la par de consolidar compromisos que deriven en acciones con el fin de dar puntual seguimiento a los resultados que arrojen dichos diagnósticos.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL DE CARRERA EN MATERIA ELECTORAL, EN MÉXICO**

Como ya se habrá advertido de los capítulos que anteceden, el servicio profesional sustancialmente coadyuva a fortalecer los logros de las instituciones en cuya organización lo utilizan, y a pesar de los buenos resultados que se han observado en materia electoral a lo largo de su implementación, no se descarta que existan elementos endebles que perviertan su actividad tanto a nivel normativo, como en lo atinente a los recursos humanos.

En efecto, todo lo creado, como el sistema que nos ocupa, puede y debe ser perfectible por la naturaleza dinámica, los avances académicos y la necesidad imperiosa de contar, en el desarrollo de los procedimientos electorales, con un personal especializado y comprometido con su labor.

Consideramos que es precisamente en el marco de la reciente reforma constitucional en materia político-electoral, que se puede utilizar la experiencia de los organismos electorales en materia de servicio profesional. En este sentido, tanto los aciertos como los desatinos en el sistema servirán de sustento para, mediante la normativa secundaria, plasmar las reformas tan anheladas y necesarias.

En el presente capítulo, se pretende determinar con precisión los límites del sistema de profesionalización del personal de carrera en materia electoral en México a partir del marco normativo que lo reguló, hasta antes de la reforma constitucional. Para ello, se utilizara el método legislativo, para estudiar el servicio profesional electoral, tomando en cuenta lo establecido en diversa normativa interna donde se contempla esta figura. Por tanto, se evidenciará el organismo encargado de su funcionamiento, los artículos que regularon al sistema; y una vez

desarrollados los apartados de fortalezas y debilidades<sup>91</sup>, se analizará y evaluará funcionalmente la eficacia del mismo.

### **3.1. El Instituto Federal Electoral: precedente fundamental.**

#### **3.1.1. Antecedentes.**

Como es sabido, la «política» es un elemento fundamental en todos los ámbitos de la vida en sociedad y por antonomasia a la materia electoral en su vertiente jurídica. Tal es su impacto, que de su ejercicio devienen decisiones fundamentales en la estructura, organización, e inclusive desorganización del Estado, si se toman determinaciones desafortunadas.

Por ello, resulta imprescindible resaltar los cambios estructurales que, a la fecha en que se elabora el presente trabajo (2013-2014), se tienen en materia político-electoral, que al parecer se da como una tradición en cada legislatura, y que establece la creación de la «nueva» autoridad electoral nacional denominada **Instituto Nacional de Elecciones (INE)**.

Dichos cambios iniciaron a finales de noviembre del año 2013, con la elaboración de un documento intitulado “*Pacto por México*”, signado por el Ejecutivo Federal y los Presidentes de los principales institutos políticos del país, y hecho público en una ceremonia llevada a cabo el 2 de diciembre siguiente, en uno de los inmuebles históricos más representativos de los Estados Unidos Mexicanos: el Castillo de Chapultepec.

El documento de referencia, se hace consistir en 95 acuerdos políticos, denominados “*compromisos*”, contenidos en 5 apartados con temas relativos a sociedad de derechos; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; así como, **governabilidad democrática**.

---

<sup>91</sup> Vid. *infra*, apartados 3.3 y 3.4 de este trabajo.

En ese orden de ideas, el compromiso 90 del multicitado documento, contempla una modificación en la estructura de la autoridad administrativa electoral al establecer, entre otras cuestiones, "...Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales."<sup>92</sup>

Sin embargo, todo acuerdo político se encuentra sujeto a múltiples negociaciones, y para la aprobación de la reforma política fue necesario suscribir un *"ADENDUM AL PACTO POR MEXICO"*, el cual se integra por 11 *"compromisos"* que guardan un vínculo estrecho con lo electoral y que, en relación con el compromiso 90 referido en el párrafo que antecede, establece lo siguiente:

**"Compromiso adicional 9. Reforma electoral adelantando compromisos 89 y 90.**

Instalar a la brevedad una mesa integrada por los representantes del Consejo Rector y de los Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras, con el fin de estar en condiciones de presentar la Iniciativa de Reforma Política y Electoral y realizar un eventual Periodo Extraordinario, antes del inicio del próximo Periodo Ordinario de Sesiones del mes de septiembre, para darle la prioridad máxima dentro de la agenda inmediata del Pacto."<sup>93</sup>

Derivado de lo anterior, y seguido el procedimiento legislativo correspondiente, se elaboró el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia político-electoral, en la que se establece la creación del INE.

Por lo que hace al servicio profesional electoral, objeto de análisis en el presente trabajo, la reforma constitucional plantea que el Consejo General del reciente

---

<sup>92</sup> El documento intitulado *"Pacto por México"*, se encuentra visible en el portal de Internet <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

<sup>93</sup> En, <http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico/>

organismo expida un Estatuto que rijan las relaciones de trabajo con las personas servidoras públicas que lo integren; aunado a la disposición siguiente:

“**Apartado D.** El servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.”

De lo transcrito, se desprende la continuidad del servicio profesional en la materia, lo que es de celebrarse, por todo el trabajo que sobre el particular desarrolló e imprimió el Instituto Federal Electoral (IFE) en aras de preservar su autonomía y personal especializado en su actuar. Además, preceptúa que es el INE el encargado de establecer las bases del sistema, lo que permite perfeccionar lo ya creado.

Por la importancia que tiene en nuestra investigación, y por los cortos tiempos en los que se desenvuelve la creación del INE, no se omite mencionar lo preceptuado en el artículo **QUINTO** transitorio del Decreto en comento, a saber:

“**QUINTO.-** El Instituto Nacional Electoral deberá integrarse dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto y comenzará a ejercer sus atribuciones a partir de que entren en vigor las normas previstas en el transitorio Segundo anterior. **En caso de que a la fecha de integración del Instituto Nacional Electoral no hubieren entrado en vigor las normas previstas en el transitorio Segundo anterior, dicho Instituto ejercerá las atribuciones que las leyes vigentes otorgan al Instituto Federal Electoral...**”

De ahí que, en este capítulo, se aborden las normas jurídicas que orientaban al servicio profesional del entonces IFE, en primer lugar, porque como puede

observarse, en caso de que no se encuentren listos los ordenamientos correspondientes se continuará la observancia de lo mandado para el IFE aunque se encuentre en funciones el INE; en segundo lugar, porque la normativa que regula al servicio profesional tiene grandes avances y sin duda es un gran referente para el Estatuto que debe aprobar el máximo órgano de decisión del organismo electoral y, en tercer lugar, porque nos permitirá tener una idea de su funcionamiento.

### **3.1.1.1. Evolución del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

A través del paso de los años se han realizado diversas reformas constitucionales tendentes a fortalecer la democracia en nuestro país, dando paso a una constante apertura política y mayor transparencia electoral.

¿Cuál es el contexto histórico por el que surge el organismo denominado Instituto Federal Electoral (IFE)? Situémonos en la elección presidencial, cuya jornada electoral se llevó a cabo el 6 de julio de 1988. En estos comicios el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no obtuvo los resultados esperados, y se cuestionó la validez de dichas elecciones debido a la *“caída del sistema”*, cuestión que provocaría, entre otros, el agotamiento del sistema de autocalificación.

Ese mismo día en la noche, algunos candidatos presidenciales, se presentaron en la Secretaría de Gobernación haciendo un *“llamado a la legalidad”*. Pasada la crisis de la jornada electoral se dieron a conocer los resultados donde el candidato al PRI obtuvo el 50% de la votación, mientras la oposición en su conjunto obtuvo el 49.4%. Este suceso provocó que cayera sobre la autoridad electoral, una sombra de duda e inconformidades.

Sobre el particular, el tratadista Flavio Galván Rivera escribe que

En virtud de la controvertida elección presidencial de 1988, realizada bajo la vigencia del Código Federal Electoral de 1986, los ciudadanos, los partidos y las agrupaciones políticas, así como las instituciones relacionadas mediata o inmediatamente con la materia, se vieron en la necesidad de reexaminar la situación y el cumplimiento de los principios de legalidad y constitucionalidad electoral, con el fin de elaborar un nuevo instrumento jurídico, que contribuyera al perfeccionamiento de la democracia y, sobre todo, a despejar toda duda sobre la legitimidad y autenticidad de las elecciones.<sup>94</sup>

Este breve contexto nos da idea del escenario mexicano, en materia electoral, donde el formato institucional era insuficiente, insostenible y con una profunda desconfianza en el sistema electoral al completo. En este sentido, se considera que las siguientes fueron asignaturas pendientes en la elección federal de 1988:

- a) Organización de los comicios para garantizar imparcialidad y profesionalismo.
- b) Mecanismo de conteo de votos que evite la discrecionalidad, lentitud y tortuosidad.
- c) Calificación electoral para determinar si predominaba la “política” o la “jurídica”.
- d) Justicia electoral con el fin de crear un organismo especializado en materia jurisdiccional. Separar el aspecto administrativo. Además el tema de los recursos de impugnación y el alcance de las resoluciones en la materia.
- e) Integración del Poder Legislativo.
- f) Coaliciones y alianzas partidistas.
- g) Partidos políticos y medios de comunicación.

Lo anterior, constituye el momento histórico que permitió repensar el funcionamiento de lo electoral, para dar pauta a la creación de instituciones (tanto administrativa como jurisdiccional) que organizaran y calificaran los comicios. Para

---

<sup>94</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2013, p.13.



ello, se han dado una serie de reformas al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto original (de 5 de febrero 1917) se transcribe a continuación:

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.<sup>95</sup>

Como puede observarse, si se hace un comparativo de la norma trascrita con el contenido normativo con el que se cuenta al día de hoy, encontraremos que ha crecido considerablemente. En ese sentido, se precisa que se han realizado 7 reformas al artículo en comento publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en las fechas siguientes:

<b>6 de diciembre de 1977</b>
<b>6 de abril de 1990</b>
<b>3 de septiembre de 1993</b>
<b>19 de abril de 1994</b>
<b>22 de agosto de 1996</b>
<b>13 de noviembre de 2007</b>
<b>10 de febrero de 2014</b>

No obstante lo anterior, y a fin de evidenciar el nacimiento y evolución del IFE, debe destacarse que es a partir de la 2ª reforma constitucional en 1990, cuando se establece que:

---

<sup>95</sup> En, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)

*...La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios... El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...*<sup>96</sup>

Consecuentemente, la citada reforma permitió:

- ✓ Establecer que la organización de las elecciones se realizaría a través de un organismo público.
- ✓ Conceptualizar la función electoral.
- ✓ Fijar que pueden participar tanto partidos políticos nacionales como ciudadanos.

En dicha reforma, se estatuye además:

- Los principios rectores en el ejercicio de la mencionada función estatal, que se hacen consistir en: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.
- Por lo que hace a su estructura: se establecía que contaría con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, y de vigilancia; éstos últimos integrados mayoritariamente por representantes de partidos políticos nacionales.
- Órgano superior de dirección: integrado por Consejeros y Consejeros Magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.
- Se establece el “servicio electoral profesional”.
- Actividades: padrón electoral; preparación de la jornada electoral; cómputos y otorgamiento de constancias; capacitación electoral y educación cívica;

---

<sup>96</sup> En, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_118\\_06abr90\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf)

impresión de materiales electorales; derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

- Las sesiones de su órgano colegiado tendrán el carácter de públicas.
- Se contempla la existencia de un sistema de medios de impugnación de los que debía conocer el multicitado organismo público.

Sobre la normatividad secundaria, el doctor Jorge Fernández Ruiz escribe que:

En consonancia con la reforma constitucional en materia electoral de 1990, se expidió el referido Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales... integrado con 372 artículos, repartidos en ocho libros, que se ocuparon de la integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo; de los partidos políticos; del Instituto Federal Electoral; de los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas; del proceso electoral; del Tribunal Federal Electoral; de las nulidades; de los sistemas de medios de impugnación y de las sanciones administrativas; y de la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.<sup>97</sup>

Un dato de suma importancia para la reforma constitucional de 1993, es que se suprime de los Colegios Electorales la autocalificación del resultado de las elecciones de diputados y senadores, para encomendar la calificación en primer término al IFE; a pesar de que se mantenía la calificación de la elección presidencial a cargo de la Cámara de Diputados no puede negarse que poco a poco se transfería el ejercicio de la función electoral a un órgano apolítico.

Para la 3ª reforma constitucional en 1994, se contemplaba que:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes

---

<sup>97</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Tratado de Derecho Electoral*, Porrúa. México, 2010. p.176.

Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley...

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...

El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos...<sup>98</sup>

Por tanto, dentro de lo novedoso y de lo que debe destacarse de la reforma de 94 es que:

1. Reitera la naturaleza jurídica atribuida al IFE en la reforma de 1990.
2. Deja de ser una función estatal ejercida por los Poderes Ejecutivo y Legislativo para ser ejercida por un organismo público autónomo.

En la presente reforma, se mandata además:

- Por cuanto hace a su órgano superior de dirección: integrado por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Debido a esta particularidad se considera a esta reforma como la de la “Ciudadanización” de los órganos electorales pues los seis consejeros ciudadanos constituyeron el componente mayoritario de entre los miembros del Consejo General con derecho a voto.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1996 además de dividir el precepto fundamental en “bases”, respecto al tema que nos ocupa estipuló lo siguiente:

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en

---

<sup>98</sup> En, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_131\\_19abr94\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_131_19abr94_ima.pdf)

cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la ley...  
El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño...<sup>99</sup>

De esa manera dicha reforma trascendió porque:

- ✓ Se precisa y se inserta el nombre del organismo público.
- ✓ Conserva en esencia lo establecido en la reforma de 1990.
- ✓ Elimina al Ejecutivo en la integración del organismo en estudio, por tanto, la función electoral es responsabilidad de los ciudadanos a través del IFE.
- ✓ Se adiciona el principio de independencia como rector de la actividad del instituto.
- ✓ La integración del Consejo General del IFE se estipuló en un consejero presidente, ocho consejeros electorales y representantes de los partidos políticos que tendrían derecho a voz pero no a voto.
- ✓ En cuanto al nombramiento sería por las dos terceras partes de los votos en la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios. Se preveía la insaculación pero siempre con preferencia al consenso entre los grupos parlamentarios.
- ✓ El perfil de los futuros consejeros era más riguroso, entre ellos que una tercera parte debería residir fuera del Distrito Federal. Pero más allá de esto se solicitaba que quienes se desempeñaran como consejeros electorales, tendrían que dedicarse de manera exclusiva a esta función pública.
- ✓ La remuneración se asimiló al de los ministros de la Suprema Corte.

Once años más tarde (2007), se elaboró una nueva reforma al multicitado artículo, la cual no realiza cambio alguno por cuanto hace a la naturaleza jurídica del IFE, sin embargo, se contemplan aspectos importantes en materia electoral como los siguientes:

---

<sup>99</sup> En, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_136\\_22ago96\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf)

1. Se incrementa la cuota a 40% para cubrir la equidad de género en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, los partidos se sujetan a obligaciones en materia de transparencia y se garantiza el acceso público a la información financiera de los partidos políticos.
2. Se reduce el financiamiento público para gastos de campaña basándose en una fórmula con base al número de empadronados. Se implementa un nuevo sistema de fiscalización a cargo del IFE, que mantendrá una supervisión detallada del manejo de los recursos de los partidos políticos.
3. Se regulan los periodos y actos de precampañas; se reducen los periodos de las campañas políticas; se prohíbe la contratación de tiempos en radio y televisión por parte de los partidos políticos, y se suspende la propaganda gubernamental en periodos de campaña.
4. El IFE es la única instancia facultada para administrar el tiempo en radio y televisión con fines electorales. Además se creó una Contraloría General para fiscalizar la forma en que se gastan los recursos del Instituto. Se incluyó la renovación escalonada de los Consejeros Electorales del Consejo General.
5. El cómputo distrital de la votación para diputados podrá realizarse nuevamente cuando existan errores e inconsistencias evidentes; cuando el número de votos sea mayor a la diferencia entre primero y segundo lugar o cuando todos los votos hayan sido para el mismo partido. Se puede realizar nuevamente el conteo de votos para diputados, senadores, o presidente de la totalidad de las casillas de un distrito cuando exista indicio de que las diferencias entre el presunto ganador y el segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual y exista petición expresa por el partido en segundo lugar.
6. Un punto que no queremos dejar pasar desapercibido es la renovación escalonada como una figura que pretendía inyectar el IFE de la experiencia necesaria de los miembros que continuaban en su encargo con lo novedoso de las ideas que pudieran aportar los miembros a incorporarse.

Finalmente, la recién publicada reforma en materia político-electoral (10 de febrero de 2014) surge de diversas inconformidades por los partidos políticos y coaliciones que participaron en el proceso electoral 2012. Las principales quejas y denuncias que se presentaron durante y al final del referido proceso electoral federal versaron sobre cuatro grandes temas: radio y televisión; fiscalización; capacitación y organización, así como parcialidad de servidores públicos.

En esta reforma, se establece la creación de un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral (INE), por lo que es necesario destacar lo siguiente:

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece ésta Constitución.

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos...<sup>100</sup>

En ese sentido la reforma plantea cambios importantes *verbigracia*:

- El cambio de denominación de IFE a INE.
- Se agrega el principio de máxima publicidad.
- Se conforma por 10 Consejeros Electorales y 1 Consejero Presidente, que duraran en su cargo 9 años.
- Con facultades en procesos electorales federales y locales en materia de:
  - ✓ Capacitación electoral.
  - ✓ Geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.
  - ✓ Padrón y la lista de electores.

---

<sup>100</sup> En, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf)

- ✓ La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
- ✓ Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- ✓ Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.
- ✓ La organización de procesos electorales locales en entidades que lo soliciten mediante convenio.
- ✓ La organización de elecciones de dirigentes de partidos políticos.
- ✓ Se busca aumentar el umbral al 3 % para mantener el registro como partido político nacional o estatal.
- ✓ También estima que en caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

¿El nuevo modelo electoral regresa al centralismo? La creación del Instituto Nacional Electoral (INE), cuyos consejeros serán seleccionados por una comisión integrada por representantes de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); serán electos por la Cámara de Diputados, pero si ésta rebasa los tiempos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación los nombrará.

Este nuevo INE elegirá a los consejeros electorales estatales y será el responsable de los comicios en todo el país, aunque se auxiliará de los institutos estatales, pero si detecta que en la entidad de la que se trate existe intromisión de los gobiernos o se generan condiciones de inequidad, podrá atraer la organización de ese proceso electoral y hacer a un lado al instituto.

Se rompen 80 años de resistencia a la reelección y dispone que los diputados federales y estatales tendrán derecho hasta cuatro elecciones para quedarse en la



curul hasta 12 años. Los primeros en beneficiarse de ella serán los legisladores que sean electos en 2015, es decir, en los próximos comicios federales.

Mientras que los senadores tendrán derecho hasta dos elecciones, lo cual les permitirá estar 12 años en su escaño; y los primeros beneficiados de estas nuevas reglas serán quienes lleguen al Senado en el 2018; es decir, cuando concluya el periodo de los actuales legisladores federales.

Con esta reforma, los senadores y diputados federales podrán elegirse hasta completar 12 años en una Cámara, y de ahí podrán saltar a la otra y competir por otros 12 años, y así de manera sucesiva, pues no anula la regla de que los legisladores federales pueden cambiar de una a otra Cámara federal o estatal.

No obstante lo anterior, al día de hoy no se han presentado los proyectos de normas secundarias para reglamentar todos y cada uno de los supuestos constitucionales.

### **3.1.2. Naturaleza jurídica.**

En México, el IFE fue el organismo público autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.<sup>101</sup>

Dentro de los fines que perseguía, encontramos los siguientes:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- Integrar el Registro Federal de Electores.

---

<sup>101</sup> *Cfr.* el texto del anterior Art. 41, párrafo segundo, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.
- Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a los objetivos propios del Instituto y a otras autoridades electorales, además de garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.<sup>102</sup>

Sobre el particular, es preciso señalar que el tratadista Flavio Galván Rivera, realizó un análisis profundo sobre la naturaleza jurídica del otrora IFE, de lo que se resalta lo siguiente:

...además de ser un centro de imputación normativa, es un ente capaz de ser titular de derechos y deberes, es decir, que por disposición de la Constitución y de la ley, sí satisface los atributos de la personalidad; por tanto, sí es persona, por supuesto, de Derecho e interés público, creado para un fin específico: el cumplimiento de la función estatal de organizar, desarrollar y calificar las elecciones, para la renovación periódica de los depositarios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, salvo la calificación de la elección de Presidente de la República.<sup>103</sup>

Se precisa lo anterior porque, como ya se señaló, la normativa a la que se hará referencia se basa en lo construido por el IFE; no obstante, es de resaltar la labor que los organismos electorales de las entidades federativas también han realizado sobre el servicio profesional electoral, por lo que no debe desestimarse su estudio, aunque ese personal sea integrado al INE.

---

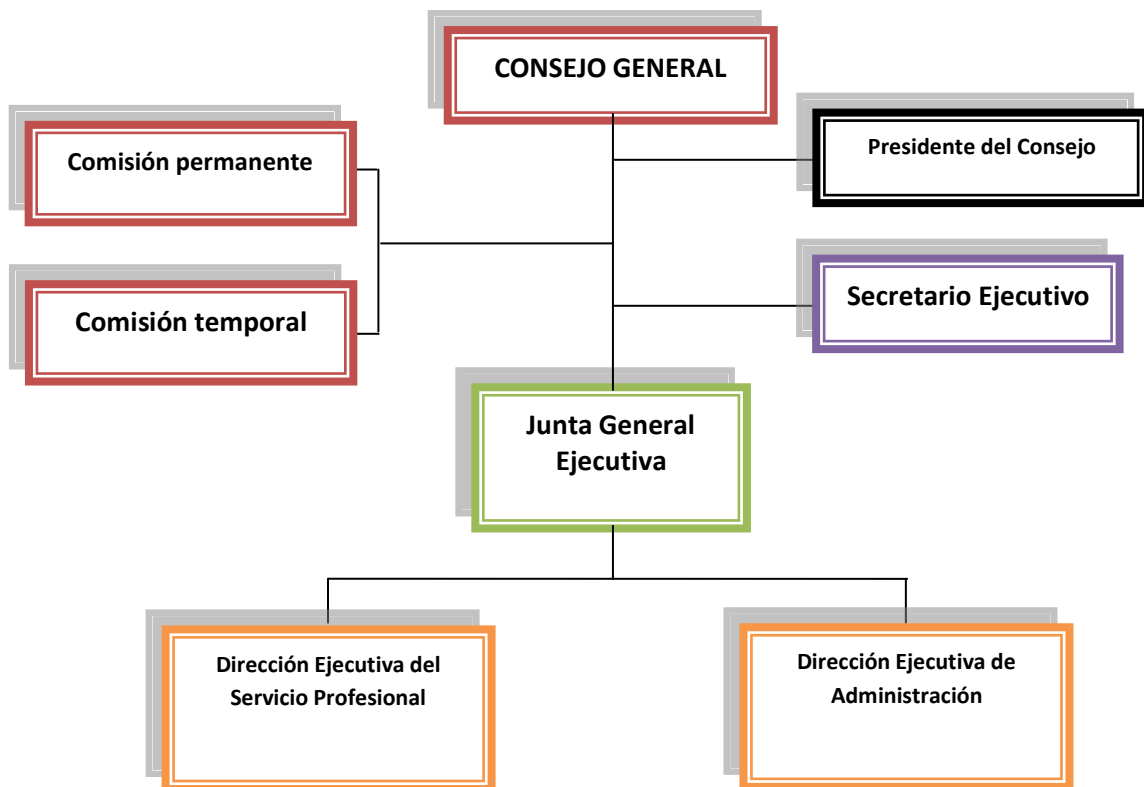
<sup>102</sup> Fines ..., en [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca\\_del\\_IFE/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/)

<sup>103</sup> Galván Rivera, Flavio, *op. cit.*, nota 94, p.28.

### 3.1.3. Órganos del IFE vinculados al servicio profesional electoral.<sup>104</sup>

De igual forma, se considera importante determinar los órganos que ponían en marcha las actividades inherentes al servicio profesional electoral que existían en el Instituto, a fin de comprender quién o quiénes tomaban las decisiones para su funcionamiento y desarrollo.

Toda vez que se encuentra en marcha la elaboración de las leyes secundarias encargadas de regular la estructura y funcionamiento del propio Instituto, es probable, aunque aún incierto, que las áreas que se precisan más adelante se conserven y continúen su función. Para efectos didácticos, se estima que puede esquematizarse de la forma siguiente:



<sup>104</sup> Si se desea consultar una obra en la que se realiza un análisis exhaustivo sobre el Instituto Federal Electoral véase *Ibíd.*, pp. 3-96.

En ese sentido, el sistema de profesionalización del personal de carrera en materia electoral, se encontraba regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral (RIIFE), el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral (ESPE), así como de diversos acuerdos elaborados y validados por los órganos internos competentes del IFE, como veremos a continuación.

### **3.1.3.1. Consejo General.**

Conforme a la estructura orgánica del anterior IFE, y con fundamento en lo dispuesto por los entonces artículos 41, párrafo segundo, fracción V de la CPEUM, 109 del COFIPE y 4.2, inciso A), a) del RIIFE, el Consejo General era para el IFE un órgano de dirección central, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guiaran todas las actividades del organismo. Lo anterior, guarda similitud con la citada reforma, toda vez que también se cuenta con un Consejo General.

**Integración:**<sup>105</sup> 1 consejero presidente y 8 consejeros electorales.

**Atribuciones en materia de servicio profesional electoral**<sup>106</sup>:

- a) Dirigir las actividades y vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del IFE.
- b) Conocer por conducto de su presidente, del secretario ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles.

---

<sup>105</sup> Arts. 41, párrafo segundo, fracción V de la CPEUM y 110 del COFIPE. (anteriores a la reforma constitucional y legal).

<sup>106</sup> Arts. 118, incisos b) y z) del COFIPE; 5, incisos b), j) y n) del RIIFE, y 8 del ESPE (anteriores a la reforma constitucional y legal).

- c) Integrar las comisiones, de las cuales una de ellas es la relativa al servicio profesional electoral, y
- d) Las particulares estatuidas en el ESPE, que por su importancia en el tema que se ocupa, se transcriben a continuación:

...

I. Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto;

II. Aprobar las políticas y programas generales relativas al Servicio;

III. Aprobar, en su caso, las modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto que le proponga la Junta;

IV. Conocer, por conducto de su Presidente y de la Comisión según corresponda, las actividades de la Dirección Ejecutiva de Administración (DEA) y de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE);

V. Requerir a la Comisión del Servicio y a la Comisión Temporal de Administración, los informes específicos que considere necesarios;

VI. Facultar a la Comisión del Servicio y a la Comisión Temporal de Administración, observar y dar seguimiento a los asuntos específicos en el ámbito de su competencia.

VII. Aprobar los Lineamientos del Concurso, así como los de la Promoción en Rango a propuesta de la Junta, y

VIII. Las demás que le confiera el Código, el Estatuto y el Reglamento Interior.

...

### **3.1.3.2. Comisión del Servicio Profesional Electoral.**

De conformidad con lo previsto por los artículos 116.2 del COFIPE y 7.1 del RIIFE, era un órgano colegiado de carácter permanente que contribuía al desempeño de las atribuciones del Consejo General del Instituto en lo tocante al tema que nos ocupa.

**Integración:**<sup>107</sup> 3 consejeros electorales. En esta comisión no participan los consejeros del Poder Legislativo, ni los representantes de los partidos políticos.

---

<sup>107</sup> Arts. 116.2 del COFIPE, 9.1 del RIIFE.

## **Atribuciones en materia de servicio profesional electoral:**

...

- I. Conocer, analizar, comentar y aprobar el anteproyecto de políticas y programas de la DESPE, así como los objetivos generales del ingreso, la formación y desarrollo profesional, la evaluación del desempeño, la promoción, los incentivos y el procedimiento disciplinario de los miembros del Servicio, antes de su presentación a la Junta;
- II. Presentar al Consejo General en el primer trimestre de cada año un informe anual cualitativo y cuantitativo sobre las actividades llevadas a cabo el año anterior con relación al Servicio;
- III. Opinar sobre las modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto, que proponga la DESPE, antes de su presentación a la Junta;
- IV. Proponer a la Junta modificaciones, reformas o adiciones al Estatuto, con apoyo de la DESPE;
- V. Presentar los informes específicos, dictámenes o proyectos de resolución que le solicite el Consejo General;
- VI. Solicitar al Secretario Ejecutivo su colaboración en las tareas encomendadas a la Comisión del Servicio;
- VII. Requerir a la DESPE la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas;
- VIII. Emitir observaciones y, en su caso, aprobar aspectos vinculados a la formación y desarrollo profesional, el ingreso, la evaluación del desempeño, la promoción, los incentivos y el procedimiento disciplinario del personal de carrera, así como aquellos procedimientos que sean necesarios para la organización del Servicio, antes de su presentación a la Junta;
- IX. Opinar sobre las actividades de la DESPE, relacionadas con la organización y procedimientos del Servicio;
- X. Supervisar, en los términos que establezca el Consejo General, el desarrollo de las funciones o de los proyectos del Centro en las áreas de atención que le corresponda y solicitar la incorporación de análisis, estudios e investigaciones específicas en el programa de trabajo del Centro;
- XI. Las demás que establezca el Código, el Estatuto y el Reglamento Interior; así como las demás que le confiera el Consejo General.

<sup>108</sup>  
...

---

<sup>108</sup> Art. 10 del ESPE.

### 3.1.3.3. Secretario Ejecutivo.

La Secretaría Ejecutiva era el órgano central de carácter unipersonal; encargado de coordinar a la Junta, de conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. Lo anterior, de conformidad con lo establecido por los artículos 125 de COFIPE, 39.2 del RIIFE, así como del 12 del ESPE, que prescribían lo siguiente:

- ...I. Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo General;
- II. Dar cuenta al Consejo, en su calidad de Secretario del Consejo, con los proyectos de dictamen de la Comisión, en materia del Servicio;
- III. Expedir los nombramientos al personal de carrera, con base en los procedimientos establecidos en el Estatuto;
- IV. Supervisar el desarrollo adecuado de las actividades que realicen la DEA y la DESPE;
- V. Determinar, a propuesta de la DESPE, las vacantes de urgente ocupación del Servicio;
- VI. Presentar los informes que solicite el Consejo General en materia del Servicio y del personal del Instituto, en su calidad de Secretario del Consejo General, y
- VII. Las demás que le confiera el Código, el Estatuto y el Reglamento Interior...

### 3.1.3.4. Junta General Ejecutiva.

Conforme a su estructura organizacional, y lo establecido en el artículo 37.1 del otrora RIIFE, era un órgano ejecutivo central de naturaleza colegiada.

**Integración:**<sup>109</sup> Se integraba con el Secretario Ejecutivo y con los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, **del Servicio Profesional Electoral**, de Capacitación

---

<sup>109</sup> Arts. 121.1 del COFIPE, 9.1 del RIIFE (anteriores a la reforma constitucional y legal).

Electoral y Educación Cívica, y de Administración; y estaba presidida por el Presidente del Consejo.

### **Atribuciones en materia de servicio profesional electoral.**

Art. 11. [ESPE]

I. Rendir al Consejo General, por medio del Secretario Ejecutivo, los informes trimestrales y anual de actividades de la DEA y de la DESPE;

II. Proponer al Consejo General, con la oportunidad debida, por medio del Secretario Ejecutivo y previa opinión de la Comisión del Servicio, proyectos de modificación, reforma o adiciones al Estatuto;

III. Autorizar, a propuesta de la DESPE la forma en que se llevará a cabo el ingreso, la formación y desarrollo profesional, la evaluación, la promoción, los incentivos y el procedimiento disciplinario del personal de carrera, así como aquellos lineamientos y procedimientos que sean necesarios para la correcta organización del Servicio, conforme a las políticas y programas generales del Instituto;

IV. Evaluar el desempeño del Servicio, considerando los informes que le presente la DESPE;

V. Aprobar la Evaluación del Desempeño en cargos y puestos del Servicio;

VI. Autorizar el otorgamiento de incentivos, promociones y la titularidad en el Servicio;

VII. Aprobar y emitir los Acuerdos de incorporación al Servicio, que le presente la DESPE;

VIII. Autorizar el Catálogo del Servicio y el de la Rama Administrativa, así como sus actualizaciones;

IX. Conocer y aprobar las propuestas de análisis, clasificación y valuación de los cargos y puestos exclusivos del Servicio, de conformidad con las necesidades del Servicio y los recursos presupuestales autorizados, y

X. Las demás que le confiera el Código, el Estatuto y el Reglamento Interior...

#### **3.1.3.5. Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.**

Esencialmente, esta dirección se encargaba de profesionalizar a un conjunto de funcionarios electorales altamente calificados, apegados a los principios rectores del organismo, particularmente a la objetividad y la imparcialidad, capaces de organizar procedimientos electorales con eficacia operativa y técnica,



transparencia y rendición de cuentas. Se orientaba a que los miembros del servicio garantizaran que la tarea de organizar elecciones federales encomendadas al IFE fuera realizada con absoluto profesionalismo, elevando con ello la confianza ciudadana y de los actores políticos en los resultados de la elección.

**Integración:**<sup>110</sup> Al frente de cada una de las Direcciones de la Junta General, había un Director Ejecutivo, nombrado por el Consejo General.

### **Atribuciones en materia de servicio profesional electoral:**

...**Artículo. 131.** [COFIPE]:

...

- a) Presentar a la Junta los programas y proyectos que con relación al Servicio Profesional Electoral formule la Dirección Ejecutiva;
- b) Coordinar la participación de las diversas áreas del Instituto en lo relativo al Servicio Profesional Electoral de conformidad con lo establecido en el Estatuto;
- c) Organizar, controlar y mantener permanentemente actualizado el archivo y la base de datos referente al personal del Servicio Profesional Electoral, tanto en lo que corresponda al personal en activo como el que en algún momento haya formado parte de él;
- d) Proponer al Secretario Ejecutivo la participación de instituciones de educación superior y de profesionales, en la ejecución de los programas de formación, desarrollo y actualización profesional;
- e) Promover la coordinación de actividades y, en su caso, la celebración de convenios de cooperación técnica con instituciones nacionales e internacionales, con la finalidad de apoyar los programas institucionales;
- f) Coordinar la elaboración de estudios relacionados con la operación y desarrollo del Servicio Profesional Electoral;
- g) Integrar y actualizar el Catálogo de Cargos y de Puestos del Servicio y someterlo para su aprobación a la Junta; y
- h) Las demás que le confiera el Código y otras disposiciones aplicables...

---

<sup>110</sup> Art. 126.1 del anterior COFIPE.

...**Artículo 13.** Corresponde a la DESPE: [ESPE]

...

- I. Planear y organizar el Servicio, en los términos previstos en el Código, en el Estatuto y de conformidad con las disposiciones aprobadas por la Junta;
- II. Llevar a cabo el ingreso al Servicio, la formación y desarrollo profesional, la promoción, los incentivos, la evaluación y el procedimiento disciplinario del personal de carrera, así como los procedimientos y programas contenidos en el Estatuto;
- III. Analizar las propuestas que reciba respecto de modificaciones, adiciones, o reformas al Estatuto;
- IV. Proponer a la Junta el anteproyecto de modificaciones, adiciones, o reformas al Estatuto;
- V. Cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos del Servicio;
- VI. Coadyuvar en la formulación del informe anual que la Comisión del Servicio planee entregar al Consejo General sobre los objetivos o actividades de la DESPE;
- VII. Presentar a la Junta los informes que considere pertinentes o los que ésta le solicite con relación al Servicio;
- VIII. Integrar, revisar y actualizar el Catálogo del Servicio y someterlo para su aprobación a la Junta, y
- IX. Las demás que le confiera el Código, el Estatuto y el Reglamento Interior...

#### **3.1.3.6. Dirección Ejecutiva de Administración.**

Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Administración, esencialmente se encargaba, como su nombre lo proponía, de Administrar y optimizar el uso de los recursos financieros, materiales, humanos y técnicos con transparencia, calidad y eficacia apoyando a las unidades administrativas y órganos delegacionales del IFE para el cumplimiento de los fines institucionales, a través de servicios oportunos en materia administrativa, con base a la normativa establecida.

**Integración:**<sup>111</sup> Al frente de cada una de las Direcciones de la Junta General, había un Director Ejecutivo, nombrado por el Consejo General.

**Atribuciones en materia de servicio profesional electoral:**

Artículo 133 [COFIPE]

1. La Dirección Ejecutiva de Administración tiene las siguientes atribuciones:
  - a) Aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto;
  - b) Organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos materiales y financieros, así como la prestación de los servicios generales en el Instituto;
  - c) Formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto;
  - d) Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales;
  - e) Elaborar el proyecto de manual de organización y el catálogo de cargos y puestos de la rama administrativa del Instituto y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva;
  - f) Proveer lo necesario para el adecuado funcionamiento de la rama administrativa del personal al servicio del Instituto y someter a consideración de la Junta General Ejecutiva los programas de capacitación permanente o especial y los procedimientos para la promoción y estímulo del personal administrativo;
  - g) Presentar a la Junta General Ejecutiva, previo acuerdo con el director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, los procedimientos de selección, capacitación y promoción que permitan al personal de la rama administrativa aspirar a su incorporación al Servicio Profesional Electoral;
  - h) Atender las necesidades administrativas de los órganos del Instituto;
  - i) Presentar al Consejo General, por conducto del secretario ejecutivo, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto;
  - j) Acordar con el secretario ejecutivo los asuntos de su competencia; y

---

<sup>111</sup> Arts. 126.1 del COFIPE.

k) Las demás que le confiera este Código.

...**Artículo 14.** Corresponde a la DEA: [ESPE]

I. Tener a su cargo los asuntos relativos al personal administrativo y auxiliar del Instituto; en el caso del personal de carrera, dicha atribución se circunscribe en lo que corresponde al ámbito administrativo;

II. Elaborar el proyecto del Manual de Organización General del Instituto y el Catálogo de la Rama Administrativa, mismo que someterá para su aprobación a la Junta;

III. Proveer lo necesario para el adecuado funcionamiento del personal del Instituto y del personal auxiliar;

IV. Someter a consideración de la Junta los programas de capacitación permanente o especial y los procedimientos para la promoción y estímulo del personal administrativo;

V. Presentar a la Junta, previo acuerdo con el Director Ejecutivo de la DESPE, los procedimientos de selección, capacitación y promoción que permitan al personal de la rama administrativa aspirar a su incorporación al Servicio por la vía de cursos y prácticas;

VI. Presentar al Secretario Ejecutivo, para su aprobación, las políticas y normas generales para el ejercicio y control del presupuesto;

VII. Establecer y aplicar las políticas generales, criterios técnicos y lineamientos a que se sujetarán los programas de: administración de personal, recursos materiales y servicios generales, recursos financieros y de organización administrativa del Instituto;

VIII. Dirigir y supervisar la elaboración de los documentos normativo-administrativos necesarios para el desarrollo de las funciones del Instituto, sometiéndolos a la aprobación de la Junta;

IX. Organizar y dirigir la administración de los recursos materiales, financieros, así como la administración del personal del Instituto;

X. Dirigir y coordinar la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos del Instituto y presentarlo para su revisión al Secretario Ejecutivo;

XI. Diseñar y establecer los mecanismos necesarios que permitan evaluar los resultados obtenidos en los programas de administración de los recursos materiales y financieros, de organización y administración del personal;

- XII. Remitir al Secretario Ejecutivo un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto, y
- XIII. Las demás que le confiera el Código, el Estatuto y el Reglamento Interior...

### **3.2. Normativa aplicable.**

En principio, se debe tener presente que las normas, como reglas que se deben seguir o a las que se deben ajustar las conductas, tareas o actividades<sup>112</sup>, juegan un papel fundamental como herramienta para conducir las relaciones de convivencia de los seres humanos en la sociedad, y evidentemente el funcionamiento del servicio profesional en materia electoral, por fortuna, no es la excepción, ya que gracias a su desarrollo normativo se permite resguardar los principios de la función electoral, promover la no discriminación, la rendición de cuentas, la equidad laboral y la cultura democrática.

Por ello, debe destacarse el avance normativo que a la fecha se tiene del servicio profesional electoral, ya que si bien este sistema es aplicado en otros ámbitos de la administración pública, en cada uno de ellos, en sus respectivas normas internas, se establecen los órganos y procedimientos a seguir para el ingreso, formación, evaluación, promoción y en su caso, la separación de la persona servidora pública.

#### **3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Recordando a los clásicos de la ciencia jurídica, encontramos que una Constitución es la "...ley fundamental... [cuyo contenido es] la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país..."<sup>113</sup>, en la cual, por regla general se encuentran abstracciones; esto es, la suma de principios e ideas que se

---

<sup>112</sup> Diccionario de la Lengua Española– 22ª ed., [en línea], México, 2013, [citado 10/11/2013], Formato HTML, Disponible en Internet: <http://lema.rae.es/drae/?val=norma>

<sup>113</sup> Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Bogotá-Colombia, Temis, 2003, p.49.

quieren para la organización política y jurídica de un país, cuyo desarrollo le corresponde a normas secundarias.

A mayor abundamiento, y con el ánimo de fortalecer la afirmación anterior, se estima necesario precisar que:

Tanto los preceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; las individualizadas, en cambio, refiéranse a situaciones particulares.

Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por normas de índole general...<sup>114</sup>

En ese sentido, nuestra Carta Fundamental, antes de la reforma, en el párrafo segundo de su artículo 41, fracción V establecía la necesidad de contar, en la función electoral, con un servicio profesional, en los términos siguientes:

**Artículo 41. ...**

...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

**V. ...**

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los

---

<sup>114</sup> García Maynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 42ª ed., México, Porrúa, 1991, p 85.

órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. **Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.** Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. (Las negritas son nuestras).

Llevar a cabo la organización de un procedimiento electoral no es una tarea sencilla ni improvisada. Por ello, acertadamente la norma constitucional, anterior y vigente, busca que las personas servidoras públicas que laboren en el organismo federal electoral, y que formen parte del servicio profesional electoral, sean leales a la institución y no a intereses particulares, se desarrollen profesionalmente y, derivado de su experiencia y dedicación, se cuente con especialistas en la materia.

### **3.2.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

El poder legislativo, conforme a la jerarquía normativa, y con el propósito de desarrollar la abstracción contenida en el referido artículo 41 de la CPEUM, contempló en el ordenamiento jurídico secundario denominado COFIPE, las **bases** tanto para la organización del Servicio Profesional Electoral<sup>115</sup>, como del documento titulado Estatuto del Servicio Profesional Electoral<sup>116</sup>, las cuales, por la importancia en el desarrollo del tema que nos ocupa, se transcriben a continuación:

#### **Artículo 105.**

...

3. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un **servicio profesional electoral** y en una

---

<sup>115</sup> Arts. 105.3 y 203.

<sup>116</sup> Arts. 205 a 208.

rama administrativa, que se regirán por el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo General, en el cual se establecerán los respectivos mecanismos de ingreso, formación, promoción y desarrollo.

Como puede observarse, el precepto en comento reiteraba la existencia del sistema (lo que acontece con la reciente reforma), y establecía que el personal del IFE, a su vez, se divide en:

- a) Miembros del Servicio Profesional Electoral, y
- b) Personal administrativo;

Vinculados únicamente por el ordenamiento que los regula (ESPE), ya que sus prerrogativas, derechos y obligaciones son disímiles entre sí.

#### **Artículo 203.**

1. Con fundamento en el artículo 41 de la Constitución y para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Federal Electoral, por conducto de la **Dirección Ejecutiva** competente se organizará y desarrollará el servicio profesional electoral.
2. La objetividad y la imparcialidad que en los términos de la Constitución orientan la función estatal de organizar las elecciones serán los **principios** para la formación de los miembros del servicio.
3. La **organización** del servicio será **regulada** por las normas establecidas por este Código y por las del Estatuto que apruebe el Consejo General.
4. La Junta General Ejecutiva elaborará el proyecto de Estatuto, que será sometido al Consejo General por el secretario ejecutivo, para su aprobación.
5. El **Estatuto** desarrollará, concretará y reglamentará las bases normativas contenidas en este Título.

De la lectura de esta disposición normativa, se desprendían aspectos importantes del servicio profesional electoral en estudio. En principio, prescribía el órgano que tenía competencia para organizar y desarrollar el sistema (aunque no es el único



que participaba, debido a que diversas áreas del IFE trabajaban conjuntamente para elaborar, revisar, conocer y aprobar todo lo relativo al sistema).<sup>117</sup>

También, se establecían los principios que regían la formación del servicio, con base en los cuales obligaba a que las personas servidoras públicas, con independencia de la preferencia partidista que puedan poseer, invariablemente aplicaran las normas y mecanismos del procedimiento electoral desprendidos de cualquier interés personal, a fin de que sus actuaciones fueran libres y transparentes, para que no afectaran las decisiones elementales, evitando con ello, discriminaciones.

Asimismo, se contemplaba la emisión de una serie de normas mediante las cuales se regulaba, concretara y desarrollara a cabalidad el funcionamiento del servicio profesional electoral, denominado Estatuto.

#### **Artículo 204.**

1. El Servicio Profesional Electoral se integrará por el cuerpo de la función directiva y el de técnicos.
2. El cuerpo de la función directiva proveerá el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión.
3. El cuerpo de técnicos proveerá el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas.
4. Cada cuerpo se estructurará 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 cada cuerpo. 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.
5. El ingreso a cada cuerpo procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de experiencia profesional que para cada cargo o puesto señale el Estatuto. Serán vías de ingreso el concurso público, el examen de incorporación temporal y los cursos y prácticas,

---

<sup>117</sup> Vid. *Supra*, apartado 3.1.2 de este trabajo.

según lo señalen las normas estatutarias. La vía de cursos y prácticas queda reservada para la incorporación del personal del Instituto que se desempeñe en cargos administrativos.

6. La permanencia de los servidores públicos en el Instituto estará sujeta a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de la evaluación anual que se realicen en términos de lo que establezca el Estatuto.
7. El cuerpo de la función directiva proveerá de sus rangos o niveles a los funcionarios que cubrirán los cargos establecidos por este Código para las direcciones y Juntas Ejecutivas en los siguientes términos:
  - a) En la Junta General Ejecutiva, los cargos inmediatamente inferiores al de director ejecutivo así como las plazas de otras áreas que determine el Estatuto;
  - b) En las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los cargos de las Vocalías Ejecutivas y Vocalías, así como las demás plazas que establezca el Estatuto, y
  - c) Los demás cargos que se determinen en el Estatuto.
8. Los miembros del Servicio Profesional Electoral estarán sujetos al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución, conforme a lo establecido en el Libro Séptimo de este Código.

Como puede observarse, los incisos referidos constituían el servicio profesional electoral federal en estudio, el cual con sus aciertos y desaciertos, sin duda son un buen referente para aquellas instituciones en las cuales se desee implementar; empero, debe resaltarse que cada órgano u organismo puede establecer las directrices a que habrán de sujetarse las personas servidoras públicas que lo integren.

Asimismo, el código de la materia estableció que el ESPE (publicado el quince de enero de dos mil diez en el *Diario Oficial de la Federación* y conformado de 461 artículos), reglamentara lo siguiente:

## **Artículo 205.**

1. El Estatuto deberá establecer las normas para:
  - a) Definir los niveles o rangos de cada cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso;
  - b) Formar el catálogo general de cargos y puestos del Instituto;
  - c) El reclutamiento y selección de los interesados en ingresar a una plaza del Servicio, que será primordialmente por la vía del concurso público;
  - d) Otorgar la titularidad en un nivel o rango, según sea el caso;
  - e) La formación y capacitación profesional y los métodos para la evaluación del rendimiento;
  - 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;
  - g) Contratación de prestadores de servicios profesionales para programas específicos y la realización de actividades eventuales; y
  - h) Las demás necesarias para la organización y buen funcionamiento del Instituto.
  
2. Asimismo el Estatuto deberá contener las siguientes normas:
  - a) Duración de la jornada de trabajo;
  - b) Días de descanso;
  - c) Períodos vacacionales, así como el monto y modalidad de la prima vacacional;
  - d) Permisos y licencias;
  - e) Régimen contractual de los servidores electorales;
  - f) Ayuda para gastos de defunción;
  - g) Medidas disciplinarias; y
  - h) Causales de destitución.
  
3. El secretario ejecutivo del Instituto podrá celebrar convenios con instituciones académicas y de educación superior para impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros titulares del Servicio Profesional Electoral, y en general del personal del Instituto.

**Artículo 206.**

1. En el Estatuto se establecerán, además de las normas para la organización del Servicio Profesional Electoral las relativas a los empleados administrativos y de trabajadores auxiliares.
2. El Estatuto fijará las normas para su composición, ascensos, movimientos, procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa y demás condiciones de trabajo.

**Artículo 207.**

1. Por la naturaleza de la función estatal que tiene encomendada el Instituto Federal Electoral, todo su personal hará prevalecer el respeto a la Constitución, y las leyes y la lealtad a la Institución, por encima de cualquier interés particular.
2. El Instituto Federal Electoral podrá determinar el cambio de adscripción o de horario de su personal, cuando por necesidades del servicio se requiera, en la forma y términos que establezcan este Código y el Estatuto.
3. Los miembros del Servicio Profesional Electoral, con motivo de la carga laboral que representa el año electoral, al ser todos los días y horas hábiles, tendrán derecho a recibir una compensación derivada de las labores extraordinarias que realicen, de acuerdo con el presupuesto autorizado.

**Artículo 208.**

1. Todo el personal del Instituto será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución.
2. El personal del Instituto Federal Electoral será incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
3. Las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia.

En ese sentido, y como ha quedado evidenciado en los párrafos y transcripciones que anteceden, el IFE construyó un servicio profesional electoral sólido, con áreas y atribuciones específicas, y que es difícil observar en otros países; por ello, se insiste en recuperar, perfeccionar y fortalecer lo ya edificado.

Finalmente, como ya se habrá advertido, el ESPE vigente antes de la aparición del INE preceptuaba las bases contenidas en el COFIPE, sin embargo, con el propósito de aclarar aún más su contenido, se emitieron acuerdos en los cuales se habían aprobado diversos reglamentos, lineamientos, procedimientos, modificaciones o actualizaciones que servían de complemento.

### **3.2.3. Diversos Acuerdos vinculados con el Servicio Profesional Electoral.**

No obstante que la normativa fundamental en materia de SPE es el ESPE, el IFE se vio obligado a emitir una serie de acuerdos a fin de especificar los criterios, procedimientos y mecanismos a seguir a fin de brindar certeza al momento de aplicarlos, los cuales abarcan los temas siguientes:

#### **3.2.3.1. Ingreso. (Arts. 51 a 64 del ESPE)**

Es uno de los principales ejes sobre los que se articula la profesionalización del servicio público, se considera parte fundamental para el adecuado desarrollo de las actividades de cualquier institución y en específico del SPE, ya que permite asegurar en gran medida la calidad en el desempeño del personal del IFE.

Debido a la múltiple problemática que ha acarreado la falta de idoneidad de las personas servidoras públicas al ocupar un determinado cargo público, es como se determinó el establecimiento de procedimientos claros y objetivos para el ingreso a dicho servicio.

Para el caso de la materia electoral, dentro del IFE, el ESPE estableció 3 vías de ingreso: I. Concurso; II. Examen de incorporación temporal, y III. Cursos y prácticas. De estas vías se han desprendido múltiples acuerdos para delinear reglas y procedimientos claros para cada supuesto incluyendo sus excepciones.

Dentro del género ingreso existe la especie denominada ocupación de vacantes, el cual ha sido un rubro también cubierto dentro de los acuerdos que aquí se analizan. Los mecanismos que se establecieron dentro del ESPE para solventar estas circunstancias son: Concurso, ocupación temporal, readscripción, encargados de despacho o reingreso. A continuación se revisarán algunos de ellos:

- **La readscripción.**

Con el fin de enriquecer las actividades que se desarrollan en el IFE, se establecieron los “Lineamientos para las readscripciones de los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral”,<sup>118</sup> como la normativa mediante la cual se implementaron los mecanismos y directrices que deben observarse al momento de ubicar al miembro del SPE a un órgano o unidad distinta de su adscripción primaria, ya sea en un mismo nivel u homólogo a éste.

Esta readscripción obedece a la misma naturaleza del servicio que exige el movimiento de algún miembro, pero también se presenta porque el interesado así lo solicita. Para ambos casos, los involucrados se sujetan a una evaluación global donde se toman en cuenta aspectos como desempeño y aprovechamiento. En este sentido, los lineamientos establecen reglas claras, con supuestos bien definidos, resguardando ante todo los derechos de los miembros del SPE, así como el adecuado desarrollo de las tareas institucionales.

Los lineamientos son la base que norma la movilidad, lo cual no implica ascenso o promoción del interesado, para lo cual ofrecen una serie de herramientas que

---

<sup>118</sup> *JGE21/2013*..., en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/53/JGEe110213ap\\_2\\_1.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/53/JGEe110213ap_2_1.pdf) (8 de noviembre de 2013).

contribuyen con la tarea, tal es el caso de la tabla de equivalencias de cargos y puestos que tiene como fin evitar arbitrariedades o incertidumbres al momento de revisar los niveles; criterios específicos que fundamentan la necesidad de readscripción porque así lo requiere el servicio y la obligatoriedad de que todo ello sea debidamente razonado en la solicitud correspondiente.

- **La ocupación temporal. (Arts. 65, 84 a 93 y 117 a 123 del ESPE)**

En este rubro se revisarán dos supuestos: encargados de despacho<sup>119</sup> y Vocal Ejecutivo<sup>120</sup>. Para el primero, el procedimiento nace de una circunstancia o necesidad especial para lo cual se requiere la designación de un encargado de despacho, por ello se considera excepcional al utilizado para el ingreso u ocupación de vacantes que debe regirse por las vías previstas en el COFIPE y el ESPE.

El procedimiento establece los supuestos de procedencia para la designación de encargados de despacho, además dispone las preferencias que se darán en cuanto al personal del IFE; los requisitos que deben cumplir los funcionarios propuestos, así como los derechos y obligaciones inherentes al cargo.

Respecto al procedimiento para la ocupación temporal del cargo de Vocal Ejecutivo podrán aplicar, dentro de la estructura ocupacional desconcentrada, tanto el de la Junta Local como el de la Distrital.

Este cargo es considerado, dentro del catálogo de vacantes, de urgente ocupación debido a que se considera como indispensable para el adecuado funcionamiento e integración de los órganos del IFE. Debido a esto es que en el procedimiento se

---

<sup>119</sup> *JGE96/2010*..., en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/53/JGE96.2010PROCED.ENCARGADOSDDESPACHO.06092010.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/53/JGE96.2010PROCED.ENCARGADOSDDESPACHO.06092010.pdf) (8 de noviembre de 2013).

<sup>120</sup> *CG244/2010*..., en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/53/CGe140710ap5.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/53/CGe140710ap5.pdf) (8 de noviembre de 2013).

establecen, entre otros, los pasos a seguir para determinar dicha declaratoria de urgencia.

- **Cursos y prácticas. (Arts. 94 a 97 del ESPE)**

Esta forma de ingreso al servicio,<sup>121</sup> está diseñada para el personal de la rama administrativa cuyo puesto o cargo se incorpore al SPE a partir de una reestructura o reorganización administrativa que no represente la creación de plazas, cargos o puesto sino que se derive de modificaciones de áreas o de estructura ocupacional.

En este sentido, si una determinada persona ha venido desempeñado un cargo dentro del IFE, es lógico por un criterio de justicia, brindarle la oportunidad para que se establezca dentro del SPE, a través de una serie de cursos y prácticas.

Lo que se pretende con esta vía de ingreso, no es tanto evaluar sus conocimientos para el desempeño del puesto, pues es posible suponer que si se ha venido ejerciendo dicho cargo, es porque ha tenido los conocimientos y aptitudes necesarias para ello, sino más 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.

- **Incorporación, desincorporación y supresión de plazas. (Arts. 37, fracción IV y 45, fracción IV del ESPE)**

Los cargos y puestos con sus denominaciones, clasificaciones, descripciones y perfiles, se encuentran contenidos en un documento denominado Catálogo del Servicio. Dicho documento se actualiza de acuerdo a las necesidades de las Direcciones Ejecutivas del IFE, pero también de tomar en cuenta la estructura de las áreas, las políticas y los programas generales, así como los requisitos de

---

<sup>121</sup>CG02/2011..., en

[http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/53/CG02.2011ProcedimientodeCursosyPracticas18.01.2011%28Ingreso%29.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/53/CG02.2011ProcedimientodeCursosyPracticas18.01.2011%28Ingreso%29.pdf) (11 de noviembre de 2013).



ocupación de los cargos y puestos, y se realiza en el sentido de crear o eliminar plazas o, en su caso, por la incorporación o desincorporación de las mismas.

Con motivo de lo anterior, se requirió establecer directrices específicas para cada supuesto a través de un procedimiento especial.<sup>122</sup> Esto es, para la incorporación, que tiene que ver con la agregación de cargos o puestos de la rama administrativa al Catálogo del Servicio; la desincorporación tiene un sentido inverso al anterior, es decir, se transfiere un cargo o puesto exclusivo del SPE a la rama administrativa. La supresión hace referencia a la eliminación de cargos o puestos del Catálogo del Servicio.

Es importante precisar que la procedencia de la creación o incorporación de plazas al SPE deberá atender su carácter sustantivo y/o técnico especializado para la organización de las elecciones federales.

### **3.2.3.2. Actualización permanente. (Arts. 159 a 170 del ESPE)**

Otro rubro que ha sido abordado en los diversos acuerdos es el de la actualización permanente,<sup>123</sup> misma que es considera al momento de decidir en cuestiones de promoción, readscripción, disponibilidad, incentivos y permanencia.

Los aspectos que conformen la actualización permanente son: cursos, seminarios, diplomados, talleres y prácticas. El objetivo de realizar estas actividades es la de formar a todo el personal de carrera del IFE, en temas vinculados con los fines y necesidades institucionales para un debido cumplimiento de sus atribuciones. Es de resaltar que la actualización no solo radica en la adquisición de conocimientos sino en el enriquecimiento de habilidades, aptitudes, actitudes y valores.

---

<sup>122</sup> *JGE95/2010...* en

[http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/53/JGE95.2010LIN.INC.DESIN.YSUPRESDEPLAZAS.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/53/JGE95.2010LIN.INC.DESIN.YSUPRESDEPLAZAS.pdf) (11 de noviembre de 2013).

<sup>123</sup> *JGE149/2012...*, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/291/JGE149-](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/291/JGE149-)

[2012%20Acuerdo%20de%20la%20JGE%20del%20IFE%20por%20el%20que%20se%20modifican%20los%20Incamientos%20para%20la%20actualizaci%20n%20permanente%20de%20los%20MSPE.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/291/JGE149-2012%20Acuerdo%20de%20la%20JGE%20del%20IFE%20por%20el%20que%20se%20modifican%20los%20Incamientos%20para%20la%20actualizaci%20n%20permanente%20de%20los%20MSPE.pdf) <(11 de noviembre de 2013).

### **3.2.3.3. Planeación del servicio. (Arts. 44 a 47 del ESPE)**

La planeación es una de las etapas más importantes en todo procedimiento por lo cual resulta indispensable establecer un marco normativo que regule cada proceder.<sup>124</sup> Se considera crucial pues de ella depende el buen desarrollo de cualquier iniciativa. En ese tenor se encuentra este principio y mecanismo en el SPE, entendida como el instrumento mediante el cual la DESPE determinará el adecuado funcionamiento del servicio, con la finalidad de hacer más eficiente su operación.

Para el adecuado funcionamiento se apoyará de diversas herramientas como el Sistema Integral de Información del SPE que será fundamental para la toma de decisiones en materia de planeación, ya que le proporcionará información confiable, precisa y oportuna respecto de rubros como el ingreso, la formación y desarrollo profesional, la evaluación, la promoción, los incentivos, entre otros.

La planeación del SPE deberá ajustarse tanto a las necesidades del IFE como a las estrategias de trabajo y programas generales que apruebe el Consejo General para el desempeño eficiente y eficaz de aquél. Para ello, en primer lugar, deberá elaborar diagnósticos con el fin de identificar las necesidades del SPE; posteriormente, sobre los resultados que arroje el diagnóstico, delimitará las líneas de acción con un programa anual de actividades que atienda las áreas de oportunidad identificadas; y, finalmente, construir indicadores que permitan la evaluación del desempeño del SPE. Todo ello permitirá elaborar políticas y estrategias para cada eslabón del servicio.

---

<sup>124</sup> *JGE84/2010*..., en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/273/JGE84-2010.JGEe170810ap\\_2\\_1.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/273/JGE84-2010.JGEe170810ap_2_1.pdf) (12 de noviembre de 2013).

### **3.2.3.4. Formación y desarrollo profesional. (Arts. 130 a 142 del ESPE)**

Tal como lo estipula el propio ESPE "...el Programa de Formación es un conjunto de actividades de carácter académico y técnico, cuyo objetivo es ofrecer a los miembros del Servicio, provisionales y titulares, conocimientos básicos, profesionales y especializados, que le permitan mejorar y aumentar sus habilidades y aptitudes".<sup>125</sup>

Derivado del concepto anterior es como se desprende que las actividades del programa se dividen en tres fases: 1. Básica; 2. Profesional; y, 3. Especializada. La primera, es considerada obligatoria para el personal provisional buscando la homogeneidad de los conocimientos entre los funcionarios. La segunda, para aquellos que hayan aprobado la fase anterior con el fin de aportar al personal de carrera conocimientos en materias vinculadas con las actividades del IFE. La última fase va dirigida a los miembros titulares y persigue la profundización o actualización de conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas de interés para la institución.

Las personas servidoras públicas deberán llevar a cabo las actividades del programa al mismo tiempo que el desempeño de sus labores. Esto, en definitiva, presenta un inconveniente al momento de materializar estas actividades, sobre todo cuando la carga de trabajo impida la asistencia y participación de los interesados.

Al respecto, resulta importante resaltar que la estructura curricular del Programa de Formación y Desarrollo, está integrada por 4 áreas modulares: A. administrativo-gerencial; B. técnico-instrumental; C. jurídico-política; y, D. ético-institucional. Con ello se busca la integralidad del programa y del conocimiento. Y

---

<sup>125</sup>JGE65/2002... en

[http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/54/ACUERDO%20JGE%2065%202002%20MODIFICACIONES%20AL%20PROGRAMA%20DE%20FORMACION%20Y%20DESARROLLO.PDF](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/54/ACUERDO%20JGE%2065%202002%20MODIFICACIONES%20AL%20PROGRAMA%20DE%20FORMACION%20Y%20DESARROLLO.PDF) (12 de noviembre de 2013).

más aún, el Programa de Formación está sustentado en un modelo pedagógico que contiene sus propios lineamientos de operación.<sup>126</sup> Finalmente, para dar continuidad a la educación y formación, se establecieron lineamientos específicos para asesorías que serán impartidas por el propio personal de carrera.<sup>127</sup>

- **Maestría en procesos e Instituciones Electorales.**

A efecto de hacer más atractivo el cumplimiento de las fases del Programa de Formación y Desarrollo, el IFE implementó el Programa de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales<sup>128</sup> con el objetivo de crear especialistas en procesos e instituciones electorales que coadyuven al orden político democrático.

Se expidieron toda una serie de reglamentos,<sup>129</sup> lineamientos<sup>130</sup> y guías<sup>131</sup> para regular toda la implementación de la maestría.

Respecto del Programa de la Maestría queremos hacer dos acotaciones a modo de crítica: la primera va encaminada al ingreso de personal que ocupa plazas de nivel técnico, para las cuales únicamente se requiere para su ingreso haber cursado estudios de preparatoria, entonces tenemos que hay personas servidoras públicas que se encuentran cursando estudios para los que no tienen el nivel académico requerido o bien, los contenidos de la Maestría en Procesos e

---

<sup>126</sup> Acuerdo de la..., en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/54/Acuerdo%20JGE-72-2010-Programa.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/54/Acuerdo%20JGE-72-2010-Programa.pdf) (12 de noviembre de 2013).

<sup>127</sup> Acuerdo de la..., en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/54/Acuerdo%20JG-73-2010-Asesorias.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/54/Acuerdo%20JG-73-2010-Asesorias.pdf) (12 de noviembre de 2013).

<sup>128</sup> Acuerdo de la..., en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/54/AcuerdoMaestriaJGE122-2010.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/54/AcuerdoMaestriaJGE122-2010.pdf) (13 de noviembre de 2013).

<sup>129</sup> *JGE17/2011*..., en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/54/JGEo250211FOMACION%20REGLAMENTO%20DE%20SESIONES.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/54/JGEo250211FOMACION%20REGLAMENTO%20DE%20SESIONES.pdf) (13 de noviembre de 2013).

<sup>130</sup> *ACUERDO DE LA...*, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/54/AcuerdolineamientosdisponibilidadJGE108-2010.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/54/AcuerdolineamientosdisponibilidadJGE108-2010.pdf) (13 de noviembre de 2013).

<sup>131</sup> *JGE29/2011*..., en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/54/29JGEo280311FORMACION%20GUIA%20DE%20TITULACION.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/54/29JGEo280311FORMACION%20GUIA%20DE%20TITULACION.pdf) (13 de noviembre de 2013).

Acuerdo de la..., en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/54/Acuerdo%20JGE-59-2010-acuerdodeactividadesexternas.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/54/Acuerdo%20JGE-59-2010-acuerdodeactividadesexternas.pdf) (13 de noviembre de 2013).

Instituciones Electorales, no tienen el rigor académico que se requiere para ser un programa de nivel de maestría.

La segunda acotación está relacionada con el tiempo que se tarda un funcionario en concluir la Maestría, misma que puede extenderse varios años, lo cual rompe con las tendencias actuales a nivel internacional de completar los estudios de posgrado en dos años por cada nivel.

### 3.2.3.5. Evaluación. (Arts. 184 a 197 del ESPE)

- **Anual y Global.**<sup>132</sup>

Dentro de las actividades que contempla la normativa sobre el tema que se comenta, se encuentra la relativa a la aplicación de exámenes que se realizan a fin de asegurar el desempeño profesional de las actividades de los integrantes del SPE, lo cual reviste una importancia tal que de ellos depende otros aspecto, tales como la permanencia, readscripción, titularidad disponibilidad, otorgamiento de incentivos, formación, actualización, promoción, incorporación u ocupación temporal de los miembros de dicho servicio.

Esto es, la evaluación establece métodos para valorar el cumplimiento cualitativo y cuantitativo de las funciones, atribuciones y objetivos asignados a los funcionarios que forman parte del SPE, so pena de ser destituido.

Por lo que los lineamientos que se aprueban año con año respecto a la evaluación anual y global permiten apreciar de manera objetiva y transparente las funciones

---

<sup>132</sup> “JGE148/2012. Acuerdo de la...”, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/55/JGE148-2012%20lineamientos%20para%20la%20evaluacion%20del%20desempe%F1o%20%202013.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/55/JGE148-2012%20lineamientos%20para%20la%20evaluacion%20del%20desempe%F1o%20%202013.pdf) (13 de noviembre de 2013). No se omite precisar, que el correspondiente al año 2014 probablemente sea aprobado en diciembre de 2013 y publicado en enero de 2014 conforme a la vigencia de los acuerdos precedentes.

“JGE348/2000. Acuerdo de la...”, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/55/JGE348\\_15Dic00EvaluacionGlobal.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/55/JGE348_15Dic00EvaluacionGlobal.pdf) (14 de noviembre de 2013).

“JGE111/2001. Acuerdo de la...” vigente desde el 28 de noviembre de 2001, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/55/AcuerdoProcedimientoSistemaEvaluacionGlobal.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/55/AcuerdoProcedimientoSistemaEvaluacionGlobal.pdf) (14 de noviembre de 2013).

desarrolladas, las metas alcanzadas, los comportamientos dirigidos a velar por los principios establecidos y valores institucionales; cuya calificación total, se integra por la suma ponderada de las calificaciones obtenidas en los factores previamente establecidos para evaluar (lo individual, en equipo y competencias clave). Lo anterior, indica que no es casual o improvisada, sino completa.

Consecuentemente, este procedimiento si es aplicado en sentido estricto, constituye una medida para garantizar la eficacia y eficiencia del personal que, en caso de no dar resultados, permitiría en igualdad de condiciones, dar oportunidad a aquellos que sí desean desempeñar el cargo con profesionalismo.

- **Inconformidades.**

Como ya se ha mencionado, la evaluación es uno de los temas importantes que deben ser regulados con detenimiento, ya que el resultado final incluso permite determinar la permanencia de la persona servidora pública en el cargo. Por ello, es fundamental que se le dé el derecho de inconformarse, de ser escuchado y pueda defenderse al estimar errónea o injusta la calificación obtenida.

De ahí que, con el ánimo de regular el procedimiento al que habrán de sujetarse los miembros del SPE que se inconformen por las calificaciones que obtengan, es que mediante acuerdo JGE11/2012, la Junta General Ejecutiva actualizó los *"Lineamientos que regulan 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"* (en adelante, lineamientos de inconformidades).

Dicha actualización obedeció a la aprobación de los *"Lineamientos para la evaluación del desempeño de los miembros del Servicio Profesional Electoral correspondiente al ejercicio 2011"*, y a la necesidad de ajustar el procedimiento para su implementación.

Los lineamientos de inconformidades, determinan los criterios que se deberán seguir para presentar, dar trámite y, en su caso, resolver los escritos de inconformidad a la evaluación del desempeño del personal del IFE que ocupe un cargo o puesto en la estructura del SPE, estableciendo puntualmente los requisitos de forma y procedibilidad del mismo.

De tal forma que, en la resolución que se dicte, podrá ordenarse la reposición parcial o total del procedimiento de evaluación, la repetición de una ponderación, o bien la confirmación de la calificación notificada. Las resoluciones que se comentan no pueden ser recurridas, al ser definitivas. No se omite mencionar que las resoluciones citadas no pueden ser recurridas ante otra instancia, al ser definitivas.

En ese sentido, consideramos fundamental mencionar que la actualización de los citados lineamientos de inconformidades, han constituido una medida para tutelar el derecho de los miembros del SPE y así evitar cualquier arbitrariedad que pudiera presentarse al momento de realizar una evaluación.

#### **3.2.3.6. Promoción. (Arts. 212 a 217 y 323 a 327 del ESPE)**

La promoción del personal que forma parte del SPE es otro de los temas principales que ha considerado, regulado y actualizado con acierto el IFE, toda vez que se estima evidente la necesidad de impulsar el desarrollo profesional al interior del organismo electoral basado en postulados como la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral y la competencia entre los miembros.

Recordemos que el propósito de contar con un servicio profesional es justamente aprovechar y explotar la experiencia de sus miembros, por tanto, es primordial garantizar que puedan hacer carrera a fin de preservar la independencia que los caracteriza.

Prueba de ello, es la vigencia de los “*Lineamientos para otorgar promociones a los miembros del Servicio Profesional del Instituto Federal Electoral*”<sup>133</sup>, que establecen las vías de ascenso, los requisitos que deben cumplir los miembros titulares del SPE para ser promovidos, la manera en que se realiza el cómputo de la antigüedad mínima de permanencia en el rango, así como la forma para determinar las retribuciones económicas y los días adicionales de vacaciones correspondientes al estímulo.

### **3.2.3.7. Incentivos.<sup>134</sup> (Arts. 203 a 211 y 337 a 341 del ESPE)**

¿Por qué se considera importante otorgar incentivos? Los incentivos son beneficios o retribuciones que deben otorgarse a cualquier miembro del SPE, para que exista igualdad de oportunidades y reconocimiento al mérito.

Así, para poder ser acreedor o elegible para el otorgamiento de un incentivo, entre otras cosas, es preciso considerar el resultado de diversas evaluaciones, así como la acreditación de cursos de actualización que determine el IFE, lo que de sí denota preparación profesional.

Lo anterior, se encuentra sujeto a disponibilidad presupuestaria, sin embargo se considera que se encuentra plenamente justificado, ya que formar parte de un organismo electoral representa un gran compromiso, dedicación y esfuerzo para

---

<sup>133</sup> “*JGE115/2008. Acuerdo de la...*”, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/56/JGE115-2008-promocion.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/56/JGE115-2008-promocion.pdf) (14 de noviembre de 2013). Vigentes desde el año 2000 y actualizados en 2008, mediante acuerdo JGE115/2008.

<sup>134</sup> “*JGE46/2010. Acuerdo de la...*”, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/56/2\\_Acuerdo\\_JGE46\\_170510\\_formula\\_matem%Etica.2010.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/56/2_Acuerdo_JGE46_170510_formula_matem%Etica.2010.pdf) (14 de noviembre de 2013).

“*JGE77/2010. Acuerdo de la...*” en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/56/1\\_Acuerdo\\_JGE77\\_220710\\_Lineamienots\\_Incentivos.2010pdf.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/56/1_Acuerdo_JGE77_220710_Lineamienots_Incentivos.2010pdf.pdf) (14 de noviembre de 2013)

“*JGE151/2012. Acuerdo de la...*”, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/56/JGE151-2012%20Acuerdo%20de%20la%20Junta%20General%20Ejecutiva%20del%20Instituto%20Federal%20Electoral%20por%20el%20que%20se%20modifican%20los%20Lineamientos%20para%20el%20otorgamiento%20de%20incent.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/56/JGE151-2012%20Acuerdo%20de%20la%20Junta%20General%20Ejecutiva%20del%20Instituto%20Federal%20Electoral%20por%20el%20que%20se%20modifican%20los%20Lineamientos%20para%20el%20otorgamiento%20de%20incent.pdf) (14 de noviembre de 2013).



desarrollar la función electoral, que abarca desde tener horarios complicados en observancia a disposiciones normativas como aquella que establece que todos los días y horas son hábiles, hasta realizar actividades de estudio, capacitación, docencia o investigación en diversas disciplinas afines al objeto y beneficio del IFE.

Por ello, fue necesario establecer los lineamientos pertinentes encaminados a fijar los principios, criterios y políticas que rigen la entrega de los incentivos, los méritos que pueden ser valorables, así como propiamente los procedimientos para aspirar a recibir los incentivos en comento, que pueden ser por rendimiento, presentación de trabajos, logro de los equipos de trabajo, impartir asesorías, actividades académicas o por méritos extraordinarios que incluso, como se verá mas adelante, por la naturaleza particular de éstos últimos, tienen lineamientos específicos.

**Circular** No. DESPE/002/2013<sup>135</sup>, de quince de enero de dos mil trece, dirigido a todos los miembros del servicio profesional, por medio de la cual se hace del conocimiento el procedimiento para la recepción, cotejo y certificación de los documentos que acrediten la realización de actividades académicas y/o la obtención de reconocimientos, la normativa aplicable y los criterios para ser valorados durante el ejercicio 2013.

### **3.2.3.8. Titularidad. (Arts. 203 a 211 del ESPE)**

Para ser titular en el ejercicio de un cargo, es condición *sine qua non* que la persona física integrante del SPE posea un nombramiento. Ese hecho, nos permite inferir que la persona servidora pública encargada de la función electoral realiza profesionalmente su labor, en observancia a los principios rectores de la materia electoral.

---

<sup>135</sup>Circular No..., en

[http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/56/Circular%20DESPE%20002%202013%20Actividades%20Acad%E9micas%20y%20Certificaci%F3n.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/56/Circular%20DESPE%20002%202013%20Actividades%20Acad%E9micas%20y%20Certificaci%F3n.pdf) (15 de noviembre de 2013).

Con el fin de regular el derecho a la titularidad, mediante acuerdo JGE26/2009<sup>136</sup> la Junta General Ejecutiva del IFE actualizó “...*el procedimiento para el otorgamiento de la titularidad a miembros del Servicio Profesional Electoral, aprobado mediante acuerdo JGE45/2000*”, en el cual se dispone entre otras cosas, los requisitos tales como: a) Haber participado en un procedimiento electoral como miembro del SPE; b) Haber aprobado las fases de formación básica y profesional del Programa de Formación y Desarrollo Profesional, y c) Haber acreditado las dos últimas evaluaciones del desempeño con una calificación igual o superior a siete en una escala del cero al diez.

Debe destacarse, que las plazas a ocupar se reservan a los que forman parte del SPE, y que la actualización que nos ocupa fue resultado de una modificación el orden secuencial de los artículos que lo integran, a raíz de modificaciones al SPE emitidas por el Consejo General del IFE el diez de julio de 2008.

### **3.2.3.9. Procedimiento premio especial. (Art. 229 del ESPE)**

Derivado de la modificación al artículo 51 de los “*Lineamientos para el otorgamiento de incentivos a los miembros del Servicio Profesional Electoral y para el funcionamiento del Comité Valorador de Méritos Administrativos*” fue necesario delimitar el “*Procedimiento para la entrega anual del Premio Especial por Méritos Extraordinarios*” mediante acuerdo JGE78/2013<sup>137</sup> a fin de evitar valoraciones subjetivas, y brindar certeza a los miembros del SPE.

El procedimiento establece cuáles son los méritos extraordinarios para otorgar el premio, resaltando lo siguiente: el desempeño laboral sobresaliente en beneficio del desarrollo institucional; actividades que por su naturaleza representen un beneficio a la ciudadanía a nivel local, regional o nacional en el ámbito electoral; el desempeño laboral sobresaliente a favor del desarrollo democrático; o cualquier

---

<sup>136</sup> “*JGE26/2009. Acuerdo de la...*”, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/56/JGE26-2009-240209ap6\\_4.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/56/JGE26-2009-240209ap6_4.pdf) (15 de noviembre de 2013).

<sup>137</sup> “*JGE78/2013. Acuerdo de la...*”, aprobado el 24 de mayo de 2013, en <http://norma.ife.org.mx/es/web/normateca/procedimiento-premio-especial> (15 de noviembre de 2013).

otra actividad que por su naturaleza implique un riesgo, esfuerzo, innovación y valor adicional a las actividades ordinarias del miembro del SPE.

El reconocimiento establecido en el procedimiento referido consiste en un pergamino, un estímulo económico y dos días adicionales de vacaciones, mismo que es otorgado por el Consejo General del IFE, a propuesta de la Junta, anualmente al miembro del SPE que se haya distinguido por sus méritos fuera de las actividades ordinarias, durante ese año.

Asimismo, se contempla la convocatoria que deberá expedirse para ese propósito, el órgano encargado de valorar dichos méritos, sus facultades, las normas relativas a su funcionamiento, entre otros.

Como puede advertirse, esta medida permite que el personal de carrera, en el ejercicio de su desempeño, se apegue a los principios rectores de la función electoral así como a los de igualdad de oportunidades; mérito; no discriminación; conocimientos necesarios; desempeño adecuado; evaluación permanente; transparencia de los procedimientos; rendición de cuentas; equidad de género, y cultura democrática.

#### **3.2.3.10. Sanción. (Arts. 278 a 282 del ESPE)**

Así como se tienen contemplados procedimientos tendentes a incentivar la labor de los miembros del SPE, es preciso establecer normas para la aplicación de sanciones administrativas, medidas disciplinarias y causales de destitución, con las formalidades previamente establecidas y requisitos que pueden encontrarse en los *“Lineamientos aplicables al procedimiento disciplinario y al recurso de inconformidad para el personal del Servicio Profesional Electoral”* aprobados mediante acuerdo JGE10/2012.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> *“JGE10/2012. Acuerdo de la...”*, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el seis de marzo de dos mil doce, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/57/LINEAMIENTOS%20PROCED%20DISCIPL.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/57/LINEAMIENTOS%20PROCED%20DISCIPL.pdf) (15 de noviembre de 2013).

En ese orden de ideas, como puede observarse, los lineamientos de referencia especifican tanto el procedimiento disciplinario como el recurso de inconformidad en contra de las resoluciones que recaigan al procedimiento, determinadas por la probable transgresión a las normas del ESPE y en el COFIPE.

Por lo que hace al procedimiento disciplinario, se delinea la etapa de instrucción, las pruebas que podrán ser ofrecidas y la etapa de resolución; en tanto que, respecto al recurso de inconformidad en contra de las resoluciones del procedimiento en cuestión, se determina la autoridad competente para resolver, los requisitos de procedibilidad y la tramitación del mismo.

Todo lo anterior, permite dar plena certeza de los recursos que existen, los actos que habrán de realizarse y la manera en la que sus integrantes podrán defenderse.

#### **3.2.3.11. Conciliación. (Arts. 295 a 298 del ESPE)**

Se cuenta con un procedimiento que permite arribar a la conciliación en caso de presentarse conflictos entre: a) miembros del SPE, que son aquellas personas físicas que presten sus servicios de manera exclusiva en un cargo o puesto del SPE y en consecuencia poseen un nombramiento en una plaza presupuestal; b) personal administrativo, que son las personas físicas que cuentan con un nombramiento en una plaza presupuestal, sin embargo, presta sus servicios de manera regular y realiza actividades que no son exclusivas de los miembros del SPE; c) auxiliar del IFE, cuya característica fundamental es que el vínculo que existe entre la persona prestadora del servicio y el IFE es gracias a la suscripción de un contrato; y/o c) personas ajenas al IFE que por su empleo o prestación de servicios profesionales se relacionen con el mismo.

Como una política general respecto a la cultura laboral, la Junta General Ejecutiva mediante acuerdo JGE128/2012<sup>139</sup>, cuya vigencia inició el uno de mayo de dos mil trece, aprobó el documento intitulado “*Lineamientos aplicables al procedimiento de conciliación de conflictos entre miembros del Servicio Profesional Electoral y/o personal administrativo del Instituto Federal Electoral*”, que permitan tutelar, entre otros aspectos, el desarrollo humano y la igualdad de oportunidades en su personal, la propagación de una cultura plural y tolerante, el rechazo absoluto a todo acto de violencia, la anulación de toda práctica que atente contra la dignidad de las personas, el impulso a la equidad de género y la equidad laboral, el respeto del derecho a la libre expresión de las ideas sin menoscabo de los derechos de los otros y la convivencia respetuosa e incluyente.

Anteriormente, solo se contaba con lineamientos aplicables al procedimiento de conciliación de conflictos acotados exclusivamente a miembros del SPE (Acuerdo JGE86/2010).

De ahí, la importancia de contar con este tipo de procedimientos amplios, que permiten remediar conflictos mediante la intervención de una persona ajena a la controversia, denominado/a conciliador/a, que si bien forma parte del propio IFE, debe estar debidamente capacitado con el objetivo de que cuente con las habilidades necesarias para el buen desempeño de la aplicación del procedimiento de conciliación, a fin de encontrar alternativas de solución admisibles para las partes involucradas.

No se omite mencionar, que una característica fundamental de la referida institución es la voluntariedad para sujetarse a ella y la conformidad en los términos en que se suscriba el convenio respectivo; esto es, las partes en conflicto que estén de acuerdo en someterse a una conciliación pueden hacer uso de ella, previa solicitud al área del IFE que, conforme al procedimiento, tenga competencia

---

<sup>139</sup> “*JGE128/2012. Acuerdo por el que...*”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de noviembre de 2012, en [http://normateca.ife.org.mx/internet/files\\_disp/14/327/JGE128\\_2012%20LINEAMIENTOS%20CONCILIACION.pdf](http://normateca.ife.org.mx/internet/files_disp/14/327/JGE128_2012%20LINEAMIENTOS%20CONCILIACION.pdf) (15 de noviembre de 2013).

para conocer y resolver el asunto planteado, cuyo cumplimiento del convenio celebrado, será obligatorio para las partes.

Por lo anterior, se considera que este mecanismo de solución de conflictos como la conciliación, son necesarios para evitar situaciones que desgasten la relación laboral del personal y culminen en *litigios* en los que intervenga un órgano jurisdiccional.

La normativa citada, nos permitirá en el siguiente apartado, analizar y evaluar el sistema de profesionalización del personal de carrera en materia electoral.

### **3.3. Fortalezas.**

La inserción de un servicio profesional en la materia electoral constituye uno de los grandes avances en la historia de la justicia electoral, máxime si se desea fortalecer la autonomía del árbitro de los procedimientos electorales; lo que representa un verdadero esfuerzo organizativo e intelectual para el manejo de recursos humanos, administrativos y presupuestales.

La creación del servicio profesional electoral efectivamente ayuda a resolver algunos de los problemas administrativos más importantes que tradicionalmente enfrenta el Instituto, como lo es que cuenten con personal altamente capacitado para enfrentar la carga de trabajo que implica la organización de un procedimiento electoral o electivo, que a su vez, genera credibilidad en las instituciones por ofrecer a la ciudadanía resultados confiables y de calidad.

Con la implementación del sistema, se busca que el reclutamiento, la selección, las promociones y las destituciones de los funcionarios públicos se basen, en criterios objetivos, imparciales y legales como sus capacidades o méritos profesionales; no así en vínculos partidistas, grupales o personales, dependientes de las redes de contactos que cada funcionario tiene; lo que equivaldría a rendición de cuentas, transparencia y ética pública. Esto es:

...desarrollo de un grupo sólido de funcionarios expertos y profesionales... implica, por lo tanto, comenzar un continuo proceso de profesionalización de la función pública y su personal en por lo menos tres frentes: reclutamiento y selección, capacitación y formación, y evaluación del desempeño.<sup>140</sup>

Así, el servicio profesional electoral se traduce en una doble vertiente. Por un lado, implica "...neutralidad, certeza, estabilidad e imparcialidad jurídica y administrativa a sus ciudadanos", por el otro, "suficiencia organizacional para la implementación de las directivas, políticas y regulaciones comunitarias."<sup>141</sup>

En efecto, el sistema permite determinar con claridad puestos que deberán ocuparse a base de concursos públicos o criterios meritocráticos, con conocimientos "probados" en la materia, a fin de evitar un perfil bajo, esto es, poca especialización, inexistente compromiso institucional, nivel académico y profesional inferior a los estándares con los que cuentan los países desarrollados.

Por lo tanto, no deben desestimarse los beneficios que ofrece un sistema como el que se comenta, ya que "...puede afirmarse que niveles de politización administrativa tan altos como los que se han vivido en México impiden que las organizaciones burocráticas funcionen de manera efectiva y profesional..."<sup>142</sup>

El conocimiento de los beneficios que brinda el servicio profesional electoral:

...ayudará a aclarar de una vez por todas cuáles son los puestos públicos de carácter netamente político que... podrán seguir distribuyendo con base en criterios de confianza, lealtad personal y pertenencia partidista, y cuáles son los puestos de carácter fundamentalmente administrativo que deberán ocuparse a base de concursos públicos o criterios meritocráticos.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I., "Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México", *Revista Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005, México, p.770.

<sup>141</sup> Ídem.

<sup>142</sup> Ídem, p. 768.

<sup>143</sup> Ídem.

Por otra parte, mejores perspectivas laborales para los funcionarios, permiten la transformación de las lealtades políticas en institucionales, es decir, en la medida en que los funcionarios públicos sean seleccionados, promovidos, evaluados y, en su caso, despedidos con base en criterios meritocráticos y equitativos, los salarios y puestos públicos dejarán de funcionar como recompensas políticas basadas en el compadrazgo. Así, en la doctrina encontramos que es benéfico para la:

...transformación de las lealtades personales (o partidarias) en lealtades institucionales. Así,... la obtención de ascensos no tendrán su origen en pesadas deudas personales o partidistas y, por lo tanto, los funcionarios (que ahora serán permanentes...) podrán comprometerse con la misión y los objetivos de su institución y el servicio público en general.<sup>144</sup>

De manera que, si se garantiza la estabilidad de sus integrantes y se les ofrece oportunidades para continuar una carrera profesional independiente de la celebración de procedimientos electorales y acuerdos políticos, se logrará sentar las bases necesarias para impulsar la estabilidad y regularidad de programas institucionales que se requieren para demostrar su efectividad, así como el desarrollo de un grupo sólido de funcionarios expertos y profesionales.

Además, la evaluación del desempeño representa una medida de profesionalización que, por una parte, ayuda a revisar y mejorar el desempeño de los funcionarios del servicio, sin embargo, se debe procurar que no sólo se concentren en cumplir con aquello que será evaluado en términos individuales y descuiden las tareas importantes inherentes al cargo que desempeñan, las cuales no están propiamente sujetas a evaluación.

Lo anterior, redundará en claros beneficios a nivel de justicia, legalidad, equidad social, al tiempo que erradica la ineficiencia y corrupción, toda vez que cualquier

---

<sup>144</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I. *op. cit.*, nota 140, p. 769.



ciudadano que cuente con la formación académica o la experiencia profesional requeridas podrá ocupar puestos vacantes dentro del servicio.

También, contar con normas claras es fundamental para dar certeza y evitar cualquier tipo de irregularidad que no esté basada en el esfuerzo y dedicación del personal del Instituto, en su diseño o implementación, o que ponga en riesgo la autonomía de la institución. Por tanto, continuar con el proceso de profesionalización normativa de la función electoral y su personal, es fundamental para establecer el reclutamiento y selección; capacitación y formación; así como la evaluación del desempeño; lo que reiterando, "...podría producir una serie de beneficios en términos de legalidad, equidad social, justicia y predecibilidad administrativa."<sup>145</sup>

Es así como se ha permitido el desarrollo de nuevas estrategias de reforma orientadas a mejorar continuamente la calidad de los servicios públicos ya que los ciudadanos tienen derechos como consumidores de servicios, pero también obligaciones políticas, legales y sociales; son actores políticos que esperan y exigen recibir servicios públicos de calidad. Aunado a que, "...uno de los mayores beneficios que podría esperarse... es que, en el mediano plazo, los niveles de corrupción administrativa vayan disminuyendo."<sup>146</sup>

### **3.4. Debilidades.**

Nuestro país hoy día, nuevamente se encuentra en una etapa de reformas político-electorales, ya que al parecer es un tema en la agenda política imprescindible, aún más importante que temas como la seguridad, la corrupción, la pobreza, el analfabetismo, que tienen cifras exorbitantes y dramáticas, y que con el paso de las administraciones no se han podido resolver.

---

<sup>145</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I. *op. cit.*, nota 140, p. 769.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 771.

Sea como sea, una reforma implica mejorar algo. Ya sea centralizado o federado el organismo que funja como árbitro de las contiendas electorales debe contar con personal que cuente con conocimientos, experiencia y lealtad a la institución, ya que sin instituciones políticas sólidas, no es posible que prospere el servicio profesional electoral. Sin embargo, también debemos estar conscientes de que cualquier sistema civil o profesional "...no tienen la capacidad o potencial para atacar todas las 'patologías' o fallas del funcionamiento gubernamental."<sup>147</sup>

El servicio profesional debe generar en la ciudadanía el efecto de confianza en la institución que lo posea, por tanto, si se pone en tela de juicio el profesionalismo de sus funcionarios, o es un asunto de cultura y desconfianza injustificada, el funcionamiento del sistema tiene deficiencias o simplemente no es el adecuado. Lo que nos dirige a cuestionarnos si realmente es necesario construir un servicio profesional electoral en México (o varios servicios por lo que hace a los institutos de las entidades federativas) y por qué.

Lo cierto es, que vivimos aún en un proceso de deslegitimación gubernamental, aparejado de las riñas en contiendas electorales, que trae como resultado desconfianza en las instituciones, a pesar de contar con toda una logística que busque alejar intereses particulares.

Dicha desconfianza, obedece al sistema político que predominó con los institutos políticos hegemónicos que durante largo tiempo estuvieron al frente de la administración pública, cuyos poderes se encontraban subordinados a la voluntad del presidente en turno y al partido o sectores que lo habían apoyado.

Evidentemente, las instituciones en ese momento creadas, garantizaban la rendición de cuentas al Poder Ejecutivo, sin vigilancia ni controles efectivos, bajo criterios poco transparentes, discrecionales e inequitativos, que utilizaban recursos institucionales para beneficiarse e impulsar los objetivos particulares del grupo.

---

<sup>147</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I. *op. cit.*, nota 140, p. 773.

De ahí que, se consideró necesaria la existencia de instituciones autónomas que garantizaran el ejercicio democrático y, en su caso, se diera paso a la transición en el poder. Todo ese andamiaje histórico, a la fecha ha tenido secuelas en materia electoral a pesar del diseño del servicio profesional con el que se cuenta.

No obstante, no se debe desestimar el tema sensible de la politización de la materia electoral, ya que de alguna manera ha afectado los mecanismos de reclutamiento y promoción de los servidores públicos, el uso cotidiano de los recursos federales y el funcionamiento y desempeño en general de las organizaciones públicas de manera efectiva y profesional. Para reforzar lo anterior, encontramos que:

...representan reformas administrativas destinadas fundamentalmente a mejorar la gestión de los recursos humanos de los gobiernos y a limitar la politización de los aparatos administrativos, pero no a rediseñar procesos administrativos ineficientes, a reestructurar programas gubernamentales dispendiosos o a modificar estructuras organizativas inoperantes.<sup>148</sup>

En ese orden de ideas, puede decirse que la creación del sistema profesional resulta adecuado pero no suficiente para mejorar el desempeño estructural y cotidiano del Instituto, toda vez que deja sin resolver problemas como el relativo al efectivo fortalecimiento institucional para el que fue creado; por lo que a la par debe ir acompañado de las reformas necesarias, que ataquen los problemas no resueltos por el servicio o que ayuden a controlar los efectos negativos que probablemente surgirán durante su implementación.

Por ello, no puede pensarse en una rotación continua e impredecible de los funcionarios públicos, debido a que necesitan especializarse y, por otro lado, que estos mismos funcionarios constituyan un grupo estable y confiable de

---

<sup>148</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I. *op. cit.*, nota 140, p. 773

profesionales del multicitado instituto. En este sentido, podría justificarse su permanencia en el organismo si, en materia de transparencia, se da a conocer la información sobre los resultados de las evaluaciones.

Para concluir, es preciso señalar que debe trabajarse en temas que son pilares para el perfeccionamiento del servicio profesional electoral, tales como "...la estabilidad, la legalidad, el profesionalismo y la neutralidad que sólo los servicios civiles o sistemas de profesionalización pueden proveer y resulta fundamental para construir y consolidar las capacidades administrativas mínimas que todo Estado requiere".<sup>149</sup> Decimos perfeccionamiento, porque a diferencia de otros sistemas, el de nuestro país es uno de los que cuenta con mejor estructura normativa y funcional.

---

<sup>149</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I. *op. cit.*, nota 140, p. 776

## CONCLUSIONES

1. El Estado de derecho constitucional se erige en una de las contribuciones que nos deja el siglo XX, con un cambio de paradigma político, institucional, jurídico y social que impacta cada esfera de la sociedad en general y que implica un gran reto para transitar por él, desde una dinámica conjunta y revitalizadora.

2. En este contexto, las instituciones cobran un realce de gran calado, dado que se les otorga un renovado significado para convertirlas en actores de la escena política y social con una doble función: por un lado, la de permitir que exista esta adecuada articulación de frenos y contrapesos que potencian su acción eficiente; por el otro, desde la perspectiva social, cumplir con una labor de mediación entre la sociedad en general y el Estado, dentro del contexto de la gestión gubernamental.

3. No obstante, existen lastres que no se han podido eliminar dentro de la dinámica estatal: la falta de transparencia y rendición de cuentas, la corrupción y las ineficiencias administrativas, la provisión discrecional de bienes y servicios públicos de baja calidad, y la falta de un cuadro sólido de verdaderos profesionales de la función pública. Todo ello ha propiciado constantes crisis de confianza y legitimidad de las cuales adolecen las estructuras gubernamentales del país.

4. La idea de profesionalizar el servicio público se ha afincado como estrategia para trabajar en la desconfianza y falta de legitimidad, con el objetivo de reacreditar todo el andamiaje estatal. Es una realidad destacada no sólo por los propios países, sino también por organizaciones internacionales que en reiteradas ocasiones han puntualizado esta urgencia. Sin duda, actualizar este rubro será punto crucial para la consolidación democrática de un Estado.

5. Es una necesidad real la de profesionalizar el servicio público para lo cual se necesita ciertos elementos para su debido funcionamiento, entre los que encontramos: una sólida formación inicial que les permita adquirir los conocimientos y habilidades requeridos para atender los asuntos del gobierno y la administración pública de manera óptima, con una visión y criterio amplios; un transparente, competitivo y equitativo proceso de reclutamiento; un marco institucional con una definición clara de la visión del servicio público y su ámbito de acción; una constante capacitación vista como inversión a largo plazo a la cual se le debe apostar; finalmente, un adecuado y justo sistema de evaluación del desempeño e incentivos los cuales redundarán en la productividad del personal público.

6. De las tareas que se le han encomendado al Estado, existe una que por su trascendencia e impacto requirió de un paulatino proceso de desprendimiento de aquéllas, nos referimos a la función electoral. Dicha actividad se encuentra encomendada a organismos que han ganado autonomía de los poderes que tradicionalmente conocemos.

7. Del mismo modo se ha requerido de especializar los procesos de profesionalización en general, de tal suerte que el ámbito electoral no escapa de esta dinámica. En este sentido, el servicio profesional electoral, es un mecanismo sumamente eficaz para limitar la profunda politización bajo la cual han funcionado (y funcionan) las instituciones electorales, por medio del cual los funcionarios pueden comprometerse con la misión y los objetivos de su institución y el servicio público en general.

8. Nos damos cuenta que la problemática es compartida por los países de América Latina: tendencia centralizadora de la función electoral; lastres arraigados como el nepotismo o clientelismo; carencia de un sistema flexible, adecuadamente reglamentado y con claras perspectivas y posibilidades de desarrollo profesional. Por ello se considera que el servicio electoral profesional latinoamericano requiere

de profundas revisiones, reorientaciones y reformas para adaptarse a los cambios y necesidades que la dinámica actual les exige.

9. El fortalecimiento del sistema, podría ser útil para combatir el bajo profesionalismo de las personas servidoras públicas, cualquier tipo de corrupción, la elevada politización de las estructuras electorales, falta de regularidad y estabilidad en la provisión de servicios públicos, etcétera.

10. La reciente reforma en materia político electoral puede servir como marco para estructurar reformas de marcada trascendencia. Las experiencias que del IFE se pueden obtener son variadas y de diferente índole, y pueden servir como referente para los cambios estructurales de los organismos electorales; empero, es importante contemplar el sistema y su fortalecimiento para el futuro, mediante la retroalimentación de todas las áreas que participan en su implementación.

11. Sabemos que no planteamos soluciones totales y permanentes al postular la profesionalización del servicio público en materia electoral, el problema es mucho más complejo e implica mayores dinámicas revitalizadoras y renovadores en un sistema político como lo es el de México. No obstante, estamos convencidos que el trabajo permanente y decidido de todos los actores involucrados entretejido con una genuina fuerza de voluntad, lograrán aportar un elemento más a la construcción de la tan anhelada democracia mexicana.

Siguiendo este hilo conductor, se ha pensado que algunos puntos en los que se habrá de trabajar para el perfeccionamiento del sistema profesional electoral pueden ser lo que se enlista en el siguiente y último apartado.

## PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO

Primera. Consideramos que el servicio profesional de carrera que será implementado en el nuevo organismo electoral nacional deberá articular estrategias para aprovechar la experiencia del IFE y utilizar los aciertos para incluirlos en su normativa. Además focalizar los aspectos negativos para tratar de no incurrir en los mismos errores.

Segunda. Sin duda uno de los principales temas a trabajar será el de los recursos económicos. En la medida que exista disponibilidad presupuestaria para implementar los programas que permitan la profesionalización de los funcionarios electorales tales como ingreso, evaluación del desempeño, formación y desarrollo profesional, incentivos, promociones y titularidad, así como sanciones, se reflejarán los avances que se tengan en la materia.

Tercera. Otro tema toral será el de la coordinación y colaboración de áreas específicas tanto a nivel nacional como a nivel local, de tal suerte que el tema de la profesionalización sea llevado de manera paralela en ambas instancias sin dañar la autonomía e independencia de los organismos estatales. Establecer vías de comunicación que permitan acceder a los funcionarios locales a cargos o puestos del nivel nacional será una de las tareas prioritarias que solo será cubierta con el esfuerzo en conjunto, gradual y homogéneo.

Cuarta. Por otro lado, se deberá tener claro que el SPE es una herramienta de legitimación y confianza institucional electoral, por lo cual debe verse como sistema completo, integral, donde cada pieza tenga un engranaje y permita el correcto funcionamiento del propio servicio y, en consecuencia del nuevo organismo electoral nacional.

Quinta. Entender que los miembros del SPE son funcionarios que requieren de ciertos elementos para mantenerse dentro del servicio como: perfeccionar los conocimientos especializados, una carrera a largo plazo sobre la base de su



desempeño que les brinde seguridad, lo que se traducirá en transparencia, profesionalismo e imparcialidad. Pero que además, todo esto se materialice a través de los documentos normativos y técnicos adecuados.

Sexta. Así será necesario que, en materia de recursos humanos, se observe un verdadero sentido de pertenencia con la institución, lo cual redundará en el nivel de compromiso en su función, *ad intra* y *ad extra*. Hacia el interior se reflejará en la capacitación, condiciones laborales y resultados. Hacia el exterior, en su actuar con legalidad y su promoción de los valores democráticos. La estrategia se puede implementar a través de cursos que sensibilicen a los funcionarios electorales en materia de derechos humanos, ética de los servidores públicos, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Séptima. Ahora bien, respecto a los principales procedimientos del servicio como lo son: ingreso, evaluación del desempeño, formación y desarrollo profesional, incentivos, promociones y titularidad, así como sanciones; se considera que deberá plantearse un nuevo modelo que articule todas las fases y que se sustente en:

- ✓ Las competencias para la adquisición de conocimientos y habilidades específicas, a través de capacitación en el desarrollo de capacidades de visión de gobierno, gerenciales, así como técnicas y la certificación de éstas. Los resultados se verán reflejados en la fase de evaluación y permitirán tomar decisiones imparciales y transparentes;
- ✓ La evaluación integral del aprovechamiento donde se tenga evidencia clara de los logros. En este sentido, los ejes que cubrirán este proceso son la transparencia, el profesionalismo, la eficiencia, la capacidad y el desempeño. El reto es implementar un sistema que no sólo atienda a las competencias especializadas para una responsabilidad, sino al trabajo en equipo que involucra a otras áreas diversas al del evaluado.

- ✓ El otorgamiento y diversificación de los incentivos como los laborales no económicos, por ejemplo, la jubilación digna. Así como, los mecanismos para su obtención.
  
- ✓ La adecuación de requisitos para las promociones con el fin de que se haga una verdadera carrera profesional, para participar y acceder a los cargos, incluso, del Consejo. Se deberá garantizar para todo miembro del SPE, el ascenso en la escala organizativa y salarial;
  
- ✓ Todo ello en un marco de absoluta imparcialidad por parte de las autoridades encargadas de dirigir el servicio.

## **Bibliografía:**

AGUILAR, Luis, *Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la Democracia*, México, Gárgola ediciones, 2003.

ATIENZA, Manuel, "Argumentación jurídica y estado constitucional" en Añón, María José y Miravent Bergón, Pablo, *Derechos, justicia y estado constitucional. Un tributo a Miguel C. Miravent*, España, Tirant Lo Blanch, 2005.

AVALOS AGUILAR, Roberto, "La profesionalización como sistema eficaz de personal en el marco de una administración pública orientada a resultados: un reto para lograr la gobernabilidad" en *Memorias del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 2005.

BAU AEDO, Catalina, "Experiencias exitosas en la profesionalización de la función pública en América Latina. El caso de Chile", en *Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*, México, CLAD, Mayo de 2005

CABRERO MENDOZA, Enrique. *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1997.

-----, "Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras", *Política y Sociedad*, México, núm. 3, vol. 47, 2010.

-----, "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias", *Nueva Sociedad*, México, núm. 142, marzo-abril 1996.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Democracia participativa, nuevo diseño institucional y estado constitucional" en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar, *La protección orgánica de la Constitución. Memorias del III Congreso mexicano de derecho procesal constitucional*, México, UNAM-IIJ, 2011.

-----, *La argumentación como derecho*, 3ª reimp., México, UNAM-IIJ, 2010.

DOUGLASS, C. North, *Instituciones, ideología y desempeño económico*, Cato Institute, Enero 2003.

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I., "Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México", *Revista Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005, México.

GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa. 2013. 1005 pp.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. Cuadragésimosegunda ed., México Porrúa, 1991.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, “Estado legal y estado constitucional de derecho”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, número 82, 1991.

HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, 1ª reimp., México, UNAM-IIJ, 2003.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo, “Aspectos generales del servicio de carrera”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 103, abril de 2001.

LASSALLE, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Bogotá-Colombia, Temis S.A., 2003.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, “¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México”, *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, octubre 2003.

-----, “Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias”, *Revista Enfoques*, año VI, núm. 9, 2008.

MÉNDEZ, José Luis, “La experiencia del servicio profesional electoral: Algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 103, abril de 2001.

MERINO, Mauricio, “La reforma al servicio profesional electoral mexicano”, en Orozco Henríquez, José de Jesús, *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM-TEPJF-IFE, 1999.

----- y BAÑOS, Marco Antonio, “XIX. El servicio electoral profesional”, en Nohlen, Dieter, *et. al.*, (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2ª ed., FCE, 2007.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y ROEMER, Andrés, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, 1ª., reimpr., FCE, 1999.

NOHLEN, Dieter, “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”, México, FCE, 2004.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (Coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2001.

OSZLAK, Oscar, “El servicio civil en América Latina y el Caribe : situación y retos futuros”, *Congreso internacional del CLAD*, Buenos Aires, noviembre 2001.

PEREIRA PORTO, Mauro, “La crisis de confianza en la política y sus instituciones: los medios y la democracia en Brasil” *América Latina, Hoy*, número 25, agosto 2000.

QUIROGA LEOS, Gustavo, “El servicio civil de carrera” *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, 1984.

RIVAS LEONE, José Antonio, “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, *Reflexión Política*, Colombia, año 5, núm. 9, Junio de 2003

SERRA, Gilles, “Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006”, *Política y Gobierno*, México, núm. 2, 2009.

UVALLE BERRONES, Ricardo, “Servicio profesional y nueva gestión pública en México”, Salinas Narvárez, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo, *Servicio civil de carrera en México*, México, Cámara de Diputados LIX legislatura, 2004

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho ductil*, trad. Marina Gascón, 9ª ed., Madrid, Trotta, 2009.

#### **Acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral:**

##### **\* CG143/2010.**

“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITE EL ANEXO TÉCNICO DE LOS “LINEAMIENTOS PARA INTEGRAR LOS RANGOS CORRESPONDIENTES A LOS CUERPOS DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA Y EL DE TÉCNICOS, Y ESTABLECER EL PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR PROMOCIONES EN RANGO A LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL”, QUE CONTIENE LAS TABLAS PARA LA VALORACIÓN DE LOS MÉRITOS ADMINISTRATIVOS Y LAS REGLAS PARA MODIFICAR EL ESQUEMA DE PERCEPCIONES DEL PERSONAL DE CARRERA QUE OBTENGA PROMOCIÓN EN LA ESTRUCTURA DE RANGOS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL”

##### **\* CG244/2010.**

“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL

**EJECUTIVA, EL PROCEDIMIENTO PARA LA OCUPACIÓN TEMPORAL DEL CARGO DE VOCAL EJECUTIVO”**

**\* CG305/2010.**

*“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para integrar los rangos correspondientes a los Cuerpos de la Función Directiva y el de Técnicos, y establecer el procedimiento para otorgar promociones en rango a los miembros del Servicio Profesional Electoral”*

**\* CG02/2011.**

*“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, SE APRUEBA EL PROCEDIMIENTO DE CURSOS Y PRÁCTICAS PARA LA VÍA DE INGRESO AL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL”*

**\* CG01/2013.**

*“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA SE MODIFICAN LOS “LINEAMIENTOS PARA INTEGRAR LOS RANGOS CORRESPONDIENTES A LOS CUERPOS DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA Y EL DE TÉCNICOS, Y ESTABLECER EL PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR PROMOCIONES EN RANGO A LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL”*

**Acuerdos emitidos por la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral:**

**\* JGE65/2002.**

*“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN MODIFICACIONES AL PROGRAMA DE FORMACION Y DESARROLLO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL”*

**\* JGE115/2008.**

*“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ACTUALIZAN LOS LINEAMIENTOS Y PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR PROMOCIONES A LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2000 Y MODIFICADOS EL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2005”*

**\* JGE46/2010.**

*“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE INCENTIVOS A LOS MIEMBROS DEL SERVICIO*

PROFESIONAL ELECTORAL Y PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ VALORADOR DE MÉRITOS ADMINISTRATIVOS”

**\* JGE59/2010.**

“Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se emiten los Lineamientos para la autorización de actividades externas dentro de la jornada laboral comprendidas en el artículo 27 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral”

**\* JGE72/2010.**

“Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se emiten los Lineamientos que regulan el modelo pedagógico y el funcionamiento del Programa de Formación y Desarrollo Profesional estructurado por módulos”

**\* JGE73/2010.**

“Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se emiten los Lineamientos para la regulación de las asesorías impartidas por los miembros del Servicio Profesional Electoral en materia del proceso de Formación y Desarrollo Profesional”

**\* JGE77/2010.**

“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITE LA FÓRMULA MATEMÁTICA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS MONTOS DE LAS RETRIBUCIONES ECONÓMICAS PARA LA ENTREGA ANUAL DE INCENTIVOS A LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL Y SE ADICIONAN LOS NUMERALES 1.2.3., 1.2.4. Y 1.2.5. AL ANEXO TÉCNICO DEL ACUERDO JGE46/2010, DE FECHA 17 DE MAYO DE 2010”

**\* JGE84/2010.**

“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA PLANEACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.”

**\* JGE95/2010.**

“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA INCORPORACIÓN, DESINCORPORACIÓN Y SUPRESIÓN DE PLAZAS DE CARGOS Y PUESTOS EN EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL”

**\* JGE96/2010.**

“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN DE ENCARGADOS DE DESPACHO PARA OCUPAR CARGOS Y PUESTOS EXCLUSIVOS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL”

**\* JGE108/2010.**

*“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS EN MATERIA DE DISPONIBILIDAD PARA LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL”*

**\* JGE122/2010.**

*“Acuerdo de la Junta General Ejecutiva por el que se actualizan los Acuerdos que establecen los mecanismos de operación y administración de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales, así como los procedimientos para la regularización, revalidación, titulación y obtención del grado académico correspondiente, identificados como JGE77/2004, JGE13/2005 y JGE01/2007”*

**\* JGE17/2011.**

*“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CUERPO COLEGIADO Y DEL COMITÉ ACADÉMICO DE APELACIÓN QUE PREVEÉ EL ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA POR EL QUE SE ACTUALIZAN LOS ACUERDOS QUE ESTABLECEN LOS MECANISMOS DE OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA MAESTRÍA EN PROCESOS E INSTITUCIONES ELECTORALES, ASÍ COMO LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA REGULACIÓN, REVALIDACIÓN, TITULACIÓN Y OBTENCIÓN DEL GRADO ACADÉMICO CORRESPONDIENTE, IDENTIFICADO COMO JGE77/2004, JGE13/2005 Y JGE01/2007”*

**\* JGE29/2011.**

*“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA GUÍA DE TITULACIÓN QUE PREVEÉ EL ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA JGE122/2010 POR EL QUE SE ACTUALIZAN LOS ACUERDOS QUE ESTABLECEN LOS MECANISMOS DE OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA MAESTRÍA EN PROCESOS E INSTITUCIONES ELECTORALES, ASÍ COMO LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA REGULARIZACIÓN, REVALIDACIÓN, TITULACIÓN Y OBTENCIÓN DEL GRADO ACADÉMICO CORRESPONDIENTE, IDENTIFICADOS COMO JGE77/2004, JGE13/2005 Y JGE01/2007”*

**\* JGE149/2012.**

*“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA ACTUALIZACIÓN PERMANENTE DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL”*

**\* JGE21/2013.**

*“ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA READSCRIPCIÓN DE MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”*



“Procedimiento para la ocupación temporal del cargo de Vocal Ejecutivo” de 14 de julio de 2010.

### **Comité Valorador de méritos administrativos:**

“Criterios de valoración y normas de operación del Comité Valorador de Méritos Administrativos correspondientes al ejercicio 2012” de agosto de 2012.

### **Normatividad Nacional:**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).*

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).*

*Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral (RIIFE).*

*Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral (ESPE).*

### **Diccionarios:**

ACEVES BRAVO, Félix Andrés. Diccionario Electoral Mexicano, Porrúa, México, 2006. 170 pp.

GALVÁN RIVERA, Flavio. Diccionario electoral legal. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en orden temático alfabético. México, Porrúa, 2013. 255 pp.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Diccionario Jurídico General. Tomo 3 (O-Z), IURE editores, México, 2006. 1277 pp.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Diccionario Electoral. Tomo I (A-F), Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003. 645 pp.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Diccionario Electoral. Tomo II (G-Z), Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003. pp.647 - 1273.

### **Portales de Internet**

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.tse.go.cr/](http://www.tse.go.cr/)

[www.cne.gov.co/CNE/](http://www.cne.gov.co/CNE/)

[www.servel.cl/ss/Satellite?c=Page&cid=1349388530399&pagename=SERVEL/Page/S\\_Home\\_Layout](http://www.servel.cl/ss/Satellite?c=Page&cid=1349388530399&pagename=SERVEL/Page/S_Home_Layout)