

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**  
***FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI***



**LAS RELACIONES LABORALES EN EL INSTITUTO ESTATAL  
ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE  
BAJA CALIFORNIA**

PRESENTA  
FRANCISCO JAVIER PEREDA AYALA

ASESOR  
DRA. YOLANDA SOSA Y SILVA S.

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO 1. NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

1.1.- Conceptos fundamentales.....	6
1.1.1.- Concepto de descentralización administrativa.....	6
1.1.2.- Diferencias entre los organismos administrativos centralizados y los organismos administrativos descentralizados.....	15
1.1.3.- Organismos Públicos Autónomos.....	18
1.1.3.1.- Origen y concepto de los Organismos Constitucionales Autónomo.....	20
1.1.3.2.- Características de los Órganos Constitucionales Autónomos.....	23
1.1.3.3.- Diferencias entre órganos constitucionales autónomos y organismos descentralizados.....	25
1.1.3.4.- Creación de Organismos Autónomos Locales.....	26
1.1.3.5.- Propuesta de reforma a los artículos 49 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	27
1.2.- Naturaleza jurídica del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.....	28
1.2.1.- Generalidades.....	28
1.2.2.- Origen del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.....	29
1.2.3.- Determinación de los elementos distintivos de la naturaleza jurídica del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.....	31
1.2.3.1.- Autonomía Reglamentaria.....	35
1.2.3.2.- Autonomía de Gobierno.....	35
1.2.3.3.- Autonomía en la Planeación y Desarrollo de la función pública que se le encomienda.....	37
1.2.3.4.- Autonomía Administrativa.....	38
1.3.- Conclusión.....	40

### CAPÍTULO 2. REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS RELACIONES LABORALES DE LOS INSTITUTOS ESTATALES ELECTORALES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

<b>2.1.- Marco jurídico de referencia común a los Institutos Estatales Electorales en la república mexicana.....</b>	<b>...44</b>
<b>2.2.- Análisis comparativo de la situación que guardan las relaciones laborales de los órganos electorales de las entidades federativas.....</b>	<b>47</b>

**CAPÍTULO 3.- ANÁLISIS DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

3.1. Marco jurídico de referencia.....54

3.2.- Análisis de las distintas prestaciones de servicios en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.....61

    3.2.1.- Consejeros ciudadanos del Consejo General Electoral y de los Consejos Distritales Electorales.....62

    3.2.2.- Secretario Fedatario del Consejo General Electoral del IEPCBC.....71

    3.2.3.- Director General del Instituto Electoral.....71

    3.2.4.- Directores Ejecutivos de la Dirección General del IEPC.....72

    3.2.5.- Personal Administrativo y de Servicio.....72

**CONCLUSIONES.....74**

**BIBLIOGRAFÍA.....78**

# **LAS RELACIONES LABORALES EN EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

## **INTRODUCCIÓN.-**

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, en la regulación jurídica de las relaciones que se dan con sus prestadores de servicios, presentan una total incertidumbre. Las resoluciones de los organismos jurisdiccionales resolutorios de los conflictos, que se ocasionan con motivo de dichas relaciones, ha creado la confusión: Por una parte, ha resuelto que las prestaciones de servicio deben de ser resueltas por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Baja California y por otra que la normatividad aplicable debe ser la Ley Federal del Trabajo y por ende la confusión en cuanto a la competencia de los tribunales de trabajo que deben de intervenir o bien en el Tribunal de Arbitraje del Estado o bien las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Como una consecuencia de la confusión, es el cumplimiento por parte del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, de las obligaciones legales en cuanto a proporcionar los beneficios de la seguridad social a sus trabajadores, los cuales, a la fecha, no han querido ser inscritos ni en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), ni en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Otro problema derivado de la confusión existente en la normatividad laboral existente, sería la regulación de las relaciones colectivas de trabajo como es la sindicalización, la celebración de contratos colectivos de trabajo y el ejercicio del derecho de huelga.

El propósito del presente estudio, es la aportación de soluciones, para esclarecer la solución a la problemática planteada, para lo cual resulta indispensable fijar la naturaleza jurídica del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, y con ello consecuentemente, determinar la naturaleza jurídica de sus relaciones laborales.

En el capítulo primero nos ocupamos de determinar los conceptos fundamentales para el tema, como son el de descentralización administrativa; la diferencia entre los organismos administrativos descentralizados y los centralizados; y sobre todo el concepto de organismo

público autónomo, para concluir que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, es un organismo constitucional autónomo.

En el capítulo segundo, llevamos a cabo el análisis de la regulación jurídica de las relaciones laborales de los Institutos Estatales Electorales de las distintas entidades federativas, para, por último en el capítulo tercero analizar las relaciones laborales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California

# **CAPÍTULO 1. NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

## ***1.1.- Conceptos fundamentales***

En este capítulo abordamos el estudio de la naturaleza jurídica del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (IEPCBC). Para ello, se hace necesario que estudiemos, previamente, los conceptos de descentralización administrativa, sus diferencias con la administración centralizada y, sobre todo, el concepto de organismos constitucionales autónomos.

Después de analizar los conceptos antes referidos, y con base en los mismos, determinamos la naturaleza jurídica del IEPCBC.

### ***1.1.1.- Concepto de descentralización administrativa***

La organización del Estado moderno ha transitado por la ruta de constituir gobiernos que se ejercen por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia mexicana, nos hablan de la administración pública descentralizada, perteneciente al Poder Ejecutivo, consistente en una figura jurídica mediante la cual se retiran, o se crean *ex profeso*, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirles a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general (Ver notas 1 y 2). Así, tenemos que la administración pública tradicionalmente se ha dividido en: administración central, que se ejerce a través de los órganos centrales, y en administración descentralizada o paraestatal, la cual se ejerce a través de organismos públicos descentralizados, también conocidos como paraestatales.

Los organismos descentralizados, aunque gozan de cierta autonomía, esta no es plena; no obstante, forman parte de la administración pública, puesto que, en general, cumplen con la realización de actividades que corresponden a los diversos ámbitos de acción del estado ya sean federal, estatal o municipal, por ello están sujetos a toda una serie de sistemas de vigilancia y de control; por lo que la actividad que desarrollan se encuentra coordinada con la actividad de la

administración pública central, por la cual fueron creados. Su finalidad, es procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz. De ahí que sus órganos de dirección son designados por los órganos de la administración pública central; por tanto, dependen de uno de los poderes que integran al Estado.

Estos organismos descentralizados de la administración pública centralizada, carecen de autonomía plena de ésta, en virtud de que quedan sujetos, en su integración, a la decisión de órganos centralizados, a su vigilancia y en general a su control administrativo y político, manteniéndose únicamente una autonomía funcional y técnica. Por ley o por acto administrativo se suelen descentralizar funciones gubernativas, confiándolas a organismos distintos de la administración central, técnicamente separados pero dependientes de ésta, que con autonomía técnica las desempeñan con mayor eficacia. Esta descentralización opera en el ámbito de la administración cuyo titular es el presidente de la república en lo federal, los gobernadores en las entidades federativas y los presidentes municipales en los municipios. La doctrina más conocida en México corresponde a Gabino Fraga, quien dice al respecto:

La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos, y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder<sup>1</sup>

Por su parte, Acosta Romero afirma que la descentralización administrativa es:

... una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar: a) o bien actividades que competen al Estado, b) o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:

1. Personalidad jurídica, 2. Patrimonio, y 3. Régimen jurídico propio...<sup>2</sup>

En este orden de ideas es que la Constitución nacional, en su Artículo 90, divide a la administración pública en dos sectores: el sector centralizado y el sector paraestatal, que mejor

---

1 Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*, p. 202

2 Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo* p. 93.

debiera llamarse descentralizado. Es este último donde encuadran los organismos públicos creados con autonomía técnica, que atienden asuntos propios de la administración o ligados estrechamente a ella. Su estructura de gobierno guarda cercana dependencia con la administración centralizada. Es frecuente que corresponda directamente al ejecutivo nombrar a los funcionarios que los dirigen. Esto es lógico y coherente por la naturaleza de sus funciones. Petróleos Mexicanos (PEMEX), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), son ejemplos clásicos de organismos descentralizados y operan bajo la regla que prevé el artículo 26, apartado A, párrafo segundo, de la propia Constitución: “... Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...”

Según el Maestro Miguel Acosta Romero, la descentralización administrativa, en estricto sentido, “existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público”<sup>3</sup>. Para el Maestro Andrés Serra Rojas la descentralización administrativa, como forma de la administración pública indirecta, “es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico”<sup>4</sup>.

El profesor Acosta Romero, siguiendo a la doctrina argentina, distingue entre la descentralización burocrática, que consiste en crear entes dentro de la administración pública (poder administrador) y las que llama autárquicas, las que define:

como toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y teniendo capacidad para administrarse a si misma, es considerada respecto del Estado, como uno de sus órganos, porque el fin que ella (la entidad) se propone, es la realización de sus propios intereses, que son administración de los intereses del Estado mismo [...] la doctrina argentina entiende por autarquía el que la entidad no esté subordinada jerárquicamente a otro órgano administrativo,

---

3 Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo* 1991: p. 367

4 Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. 1988: p. 730

tiene personalidad jurídica derivada de la ley y la ejercita bajo su responsabilidad y la autonomía significa el derecho de darse su propia legislación<sup>5</sup>

El Maestro Acosta Romero concluye señalando, que en sentido estricto:

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad Jurídica
  - b) Patrimonio Propio
  - c) Régimen Jurídico Propio.<sup>6</sup>

La Segunda Sala de la suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis de Jurisprudencia, por reiteración, 178/2012, visible en la página 729 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, ha establecido que los organismos descentralizados al ser entidades integrantes de la Administración Pública Paraestatal, forman parte del Poder Ejecutivo.

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO.**— en diversos criterios emitidos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que los organismos descentralizados no forman parte del poder ejecutivo, bajo la premisa de que se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho poder unipersonal; ahora bien, sólo desde ese punto de vista la referida afirmación es correcta, porque efectivamente aquéllos no pertenecen al poder ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada; sin embargo, como desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado poder en sentido amplio. lo anterior es así porque la descentralización consiste en una técnica de

---

5 Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo* 1991: p. 367

6 Miguel Acosta Romero. *Teoría General del Derecho Administrativo* 1991: p. 377

organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública, sin que la circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia signifique que su actuación sea libre y exenta de control, toda vez que dicha actividad y sus decisiones se identifican con las finalidades de la administración central y del poder ejecutivo, además de que la ley establece que su control se ejerce por aquél y que sus órganos directivos deben integrarlos personas ligadas a la administración central con la finalidad de lograr una orientación de estado en su rumbo, con lo cual, si bien son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos. de acuerdo con lo anterior, resulta técnica y conceptualmente más adecuado sostener que los organismos descentralizados forman parte del poder ejecutivo en sentido amplio, sin que ello implique contrariar la afirmación sustentada en otros criterios, consistente en que los organismos descentralizados no forman parte de dicho poder, porque ésta ha de entenderse bajo la connotación acotada de que no integran la administración pública centralizada y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus alcances.

**FUENTE:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Pleno. Tomo I, Enero de 2013. Tesis: 2ª./J.178/2012 (10a). Página 729.

En una de las resoluciones que sirvieron para integrar la jurisprudencia, la Segunda Sala señala al respecto, las siguientes conclusiones:

1. El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el **Poder Ejecutivo de la Unión** se deposita en un solo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (al cual también se le designa en otras disposiciones: "presidente", "presidente de la república", "ejecutivo Federal", "poder ejecutivo de la unión"), a cuyo cargo está el desarrollo de la función administrativa del estado mexicano en el orden federal.
2. la administración pública federal es **centralizada** (integrada por la presidencia de la república, las secretarías de estado y la Consejería Jurídica) y **paraestatal** (compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos).

**3. la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** es el ordenamiento que distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las dependencias (18 secretarías de estado y la Consejería Jurídica) y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo Federal en su operación, correspondiendo a la legislación ordinaria determinar la relación que deberá existir entre todos ellos, esto es, dicha ley establece las bases de organización de ambas ramas de la administración.

**4. la Ley Federal de las Entidades Paraestatales** (reglamentaria del artículo 90 de la Constitución General, en lo conducente) regula la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal, así como las relaciones del ejecutivo Federal o de sus dependencias con dichas entidades, en cuanto unidades auxiliares de la administración pública federal, sujetándose, en primer término, a lo establecido en dicha ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones, según la materia que corresponda.

**5. las dependencias y entidades** de la administración pública centralizada y paraestatal **deben conducir sus actividades** en forma programada, **con base en las políticas establecidas por el presidente de la República** para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

**6. los titulares de las Secretarías de Estado** deben ejercer las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la república, este último debe expedir el reglamento interior de aquéllas, en el cual determina las atribuciones de cada unidad administrativa, puede constituir **comisiones intersecretariales** para el despacho de los asuntos, a las cuales pueden integrarse las entidades de la administración pública paraestatal en asuntos relacionados con su objeto, y serán presididas por quien el presidente determine.

**7. Las secretarías** deben formular, respecto de los **asuntos de su competencia**, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la república; asimismo, se prevé que para la validez y observancia de los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Ejecutivo Federal, deben ser **refrendados** por los secretarios de estado respectivos y, tratándose de decretos promulgatorios, sólo por el secretario de Gobernación.

**8. al frente de cada secretaría** hay un **secretario de Estado**, quien para el despacho de los asuntos de su competencia **se auxiliará** por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. los titulares de las secretarías **pueden delegar funciones** para el mejor desempeño del trabajo (con excepción de las que deban realizar personalmente), **adscribir orgánicamente unidades administrativas y**

**contar con órganos administrativos desconcentrados** que les estarán jerárquicamente subordinados (aunque tienen autonomía técnica, operativa y de gestión); asimismo, los titulares de las secretarías deben expedir los **manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público** necesarios para el funcionamiento de cada secretaría y deben comparecer ante el Congreso de la unión para dar cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos.

**9. Son entidades paraestatales** las que con tal carácter se determinan en la ley orgánica de la administración pública Federal, entre ellas, los organismos descentralizados. Para llevar a cabo la **intervención que en dichas entidades debe tener el presidente de la República**, éste puede agruparlas **en sectores coordinados** por la dependencia que corresponda, conforme al objeto y competencia de unas y otra; la secretaría coordinadora, a su vez, puede crear subsectores.

**10. los objetivos de las entidades paraestatales** –que deben ajustarse a los programas sectoriales que formule la secretaría coordinadora de sector– contemplarán: la referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo, los productos que elaboren o los servicios que presten y sus características sobresalientes, los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen, y los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrecen.

**11. los secretarios de Estado coordinadores de sector deben establecer políticas de desarrollo para las entidades paraestatales, coordinar la programación y presupuestación** de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, así como **conocer la operación y evaluar los resultados de dichas entidades**.

**12. en la formulación de sus presupuestos, la entidad paraestatal debe sujetarse a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, así como a los **lineamientos específicos que defina la coordinadora de sector**; en todo caso, la entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

**13. la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe tener miembros en los órganos de gobierno y, en su caso, en los comités técnicos de las entidades paraestatales**; en ellos podrán participar otras dependencias y entidades, en la medida en que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todo ello de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.

**14. las entidades paraestatales gozan de autonomía de gestión** para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, deben contar con una

**administración ágil y eficiente**, y sujetarse a los sistemas de control establecidos en la ley Federal de entidades paraestatales y en lo que no se oponga a ésta, a los demás que se relacionen con la administración pública.

**15. las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales**, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, **se llevarán a cabo** en la forma y términos que dispongan las leyes, **por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública**, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

**16. los organismos descentralizados** (entre otros que componen la administración pública paraestatal) **son entidades** creadas por ley o decreto del Congreso de la unión o por decreto del ejecutivo Federal, **con personalidad jurídica y patrimonio propios**, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y cuyo objeto sea: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

**17. en las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la unión o por el ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado, deben establecerse, entre otros elementos:** su denominación, su domicilio legal, su objeto, las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio y las que se determinen para su incremento; la manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; las facultades y obligaciones del órgano de gobierno (quien debe expedir el estatuto orgánico), señalando cuáles de dichas facultades son indelegables (entre otras, establecer las políticas generales y definir las prioridades de la entidad, aprobar los programas, presupuestos y estados financieros, así como fijar y ajustar los precios de bienes y servicios producidos o prestados por la entidad, excepto los determinados por el ejecutivo Federal); las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo (entre otras, formular los programas institucionales y de organización, establecer sistemas de control para alcanzar las metas u objetivos propuestos, ejecutar los acuerdos que dicte el órgano de gobierno); los órganos de vigilancia, así como sus facultades, y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

**18. la administración de los organismos descentralizados** estará a cargo de un órgano de gobierno y un director general. Dicho **órgano de gobierno** (colegiado) será **presidido por el titular de la coordinadora de sector** o por la persona que éste designe, y sesionará válidamente, cuando menos cuatro veces al año, con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus

miembros, y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la administración pública federal. El **director general** será **designado por el presidente de la República o, a indicación de éste, a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno**, conforme a los requisitos legales, y tendrá la representación legal del organismo (con facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas; para celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto; para ejercitar y desistirse de acciones judiciales; comprometer asuntos en arbitraje; otorgar poderes generales y especiales, entre otros). Además, el director general del organismo descentralizado debe comparecer ante el Congreso de la unión para dar cuenta del estado que guarde su ramo (como deben hacerlo los secretarios de estado).

**19. Las Cámaras del Congreso de la unión pueden** integrar comisiones para **investigar** el funcionamiento de los **organismos descentralizados**, y **los resultados** de las investigaciones respectivas **deben hacerse del conocimiento del Ejecutivo Federal**.

**20. el órgano de vigilancia** de los organismos descentralizados se integra por un comisario público propietario y un suplente, **designados por la Secretaría de la Función Pública**, cuya finalidad es evaluar el desempeño general y por funciones del organismo.

**21. los órganos de control interno** serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad y **desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos** y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

**22. La Secretaría de la Función Pública podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales**, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control, el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración y, en su caso, promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

**23. En caso de que el órgano de gobierno, el Consejo de Administración o el director general no dieran cumplimiento** a las obligaciones legales que se les atribuye, **el Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias competentes, así como de la coordinadora de sector que corresponda**, actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de **subsanan las deficiencias y omisiones** para la estricta observancia de las disposiciones de la ley Federal de entidades paraestatales u otras leyes, sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Pleno. Tomo I, Enero de 2013. México. P. 677-699

Con base a lo expuesto con anterioridad, en el siguiente apartado se establecen las diferencias de los organismos descentralizados con los órganos de la administración central.

### ***1.1.2.- Diferencias entre los organismos administrativos centralizados y los organismos administrativos descentralizados***

Las diferencias que existen entre los órganos de la administración central y los de la administración descentralizada, según el Maestro Serra Rojas, son las siguientes:<sup>8</sup>

#### a) Órganos administrativos centralizados

- El órgano centralizado realiza de una manera general los fines del Estado en materia federal.
- Los órganos centralizados no tienen otra personalidad que la personalidad general de la Administración Pública.
- Algunos órganos centralizados federales por mandato constitucional pueden tener su propia personalidad, como en el caso del Departamento del Distrito Federal.
- Los órganos centralizados no tienen otro patrimonio que el patrimonio general del Estado.
- Los bienes que forman el patrimonio del Estado están sometidos a un régimen jurídico general.
- Los bienes de la Federación se rigen por la Ley General de Bienes Nacionales. Los órganos centralizados están sometidos a la Dirección Administrativa y Financiera del Estado.
- El régimen jerárquico mantiene la unidad de la Administración Pública. Los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, competencia son necesarios para mantener la unidad de los órganos del poder central.
- Los órganos centralizados responden de su acción administrativa.
- El control de los órganos centralizados se realizan a través de la propia Administración Pública de acuerdo con la ley.

---

<sup>8</sup> Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. 1988: p. 737

b).- Órganos administrativos descentralizados.

- El órgano descentralizado también realiza fines especiales del Estado en materia federal.
- El órgano descentralizado tiene una personalidad jurídica propia otorgada por una ley o decreto. La personalidad de los órganos descentralizados es independiente de la personalidad general de la Administración Pública.
- El órgano descentralizado tiene un patrimonio especial, regido por normas de derecho público, pero su estructura debe obedecer a reglas técnicas especiales y a procedimientos de la misma naturaleza. El patrimonio de los órganos descentralizados son bienes del Estado, pero sometidos a un régimen jurídico especial.
- Los bienes de los órganos descentralizados cuando desaparecen vuelven al patrimonio del Estado. Artículo 3, fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales.
- Los órganos descentralizados gozan de cierta autonomía técnica, incluso pueden adoptar ciertos principios de las empresas privadas. En el Estado moderno no se rompe esta autonomía técnica y se mantiene la unidad financiera del Estado.
- La autonomía orgánica mantiene un régimen jurídico especial e independiente y puede comprender no sólo los servicios públicos, sino otros fines del Estado.
- Esos poderes con respecto del poder central y los órganos descentralizados se transforman o desaparecen.
- Es aplicable la ley de responsabilidades a los órganos descentralizados.
- El poder central realiza el control de los órganos descentralizados a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, “salvo que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia”.

En la referida Tesis de la Segunda Sala de la suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis de Jurisprudencia, por reiteración, 178/2012, visible en la página 729 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, se señalan las siguientes diferencias entre las ramas centralizadas y Paraestatal.

La rama centralizada tiene como principal característica la dependencia directa e inmediata con el poder ejecutivo y se integra por los órganos y subórganos que realizan dicha función con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superiorinferior (de manera vertical).

En cambio, en la paraestatal, la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el ejecutivo una relación jerárquica como la señalada, los organismos que la componen –dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios– se encuentran vinculados en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de este último hacia aquéllos (de manera horizontal).

La administración pública paraestatal es el reflejo del desdoblamiento de la administración pública como consecuencia del incremento de las atribuciones del poder público, dada la transición de un estado de derecho a un estado social de derecho, con motivo del crecimiento de la colectividad, así como de los problemas inherentes a ésta y sus necesidades, lo que suscitó una creciente intervención del estado mexicano en diversas actividades.

En este sentido, ante los profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del estado, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente, en el ámbito del poder ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración pública paraestatal formada, entre otros entes, por los organismos descentralizados, cuyo objeto fundamental es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, pero siempre dentro de una lógica funcional, coherente y cohesiva para lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo.<sup>9</sup>

De lo anterior es posible concluir que los organismos que integran la administración pública centralizada son aquéllos por medio de los cuales, el Estado cumple sus fines de una manera general, y por ende no tienen personalidad jurídica propia distinta a la del propio Estado, excepto cuando por mandato constitucional, puedan tener su propia personalidad, como en el

---

<sup>9</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Pleno. Tomo I, Enero de 2013. México. P. 699-700.

caso de los municipios o el caso de los organismos autónomos, como el Banco de México, el Inegi, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, etc. Asimismo, los bienes de los organismos centralizados son del Estado y están sometidos a un régimen específico de vigilancia distinto a la vigilancia de los organismos administrativos descentralizados, que realizan tareas específicas del Estado, que tienen personalidad jurídica propia independiente de la personalidad general del resto de la administración pública y que cuentan con un patrimonio especial regido por normas de derecho público, pero su estructura obedece a reglas técnicas específicas y a procedimientos también específicos. Los organismos centralizados no gozan de autonomía técnica y en cambio los descentralizados gozan de cierta autonomía técnica de acuerdo con los fines específicos que se le encargan y por último, los organismos centralizados guardan de una estricta dependencia jerárquica en lo orgánico que se atempera un poco en los organismos descentralizados, toda vez que en su dirección siempre participan, de manera directa, órganos de la administración centralizada.

En el siguiente epígrafe, nos referimos a una trascendental figura jurídica que desde hace aproximadamente cien años apareció en el mundo jurídico, y que no encuadra ni en la administración centralizada ni en la descentralizada, mostrando perfiles y características que son convenientes esclarecer para los propósitos del presente trabajo.

### ***1.1.3.- Organismos públicos autónomos.***

En este apartado abordamos el estudio de una figura, que en México hasta mediados del siglo XX, se empezó a perfilar en el mundo jurídico de la administración pública. Una figura distinta de la administración centralizada y de la administración descentralizada que estudiamos en los apartados anteriores y que en el mundo jurídico universal, ya había aparecido desde finales del siglo XIX, cobrando auge en Inglaterra, Francia, Estados Unidos y España y que se conoce como organismos autónomos de la administración pública.

Así, hemos visto que en el mundo jurídico mexicano, desde las dos últimas décadas del siglo XX, han aparecido dentro de la administración pública estatal, organismos con asignación competencial propia, que es excluyente de las competencias de los otros niveles de gobierno que integran los órdenes jurídicos federal, local o estatal y el del Distrito Federal. Son organismos que tienen autonomía plena, que no forman parte de la administración pública central; por lo mismo, no se encuentran sujetos a toda una serie de sistemas de vigilancia; su actividad por tanto

no esta coordinada con la actividad de la administración pública central no desconcentrada. Sus órganos de dirección no son designados por la administración pública central; por lo que no dependen por tanto de uno de los poderes que integran al Estado.

A estos organismos, se les denomina *organismos públicos autónomos*.

Al respecto, el profesor de la Facultad de Derecho-Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California Daniel Solorio Ramírez, nos dice:

“Ciertamente, la organización del Estado moderno ha transitado por la ruta de constituir gobiernos que se ejercen por tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; pero nadie ha dicho que esa ruta deba ser inflexible. La realidad política ha desbordado los estrechos márgenes de la teoría trinitaria del poder, y ha dado paso a entidades públicas que sin dejar de ser órganos del Estado, operan al margen de la tesis de Montesquieu. Nuestras Constituciones federal y locales ya han recibido esa influencia renovadora, y han creado organismos que operan al margen de los poderes tradicionales”.<sup>10</sup>

Respecto de esta figura de la administración pública, encontramos en la doctrina nacional, pocos estudios, que fueron realizados hasta esta década del siglo XXI. En Europa han sido estudiados desde hace casi un siglo, sobre todo en Inglaterra, Italia y España, recientemente.

Resulta interesante al respecto, encontrar en la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada por el entonces Diputado Porfirio Muñoz Ledo, como consecuencia del Consejo Nacional de Nueva República celebrado el 14 de junio del año 2000<sup>11</sup>, la preocupación por los organismos autónomos y su responsabilidad ante el Poder Legislativo. Unánimemente los participantes de la Mesa IV denominada “forma de gobierno y organización de los poderes públicos”, destacaron la necesidad de que se determinara a nivel constitucional, cuáles organismos deben ser autónomos y cuáles no, toda vez que la proliferación indiscriminada de estos podría debilitar y deslegitimar a los órganos de gobierno.

Plantearon que en la estructura de la Administración Pública, existen los órganos centrales, descentralizados, el desconcentrado y el autónomo de gobierno, y que debería de

---

10 Daniel Solorio Ramírez. En la universidad la autonomía no es un mito, en *Revista de la Educación Superior*. 2002.

11 (Comisión de Estudios para la Reforma de Estado. Conclusiones y Propuestas, 2001:198)

considerarse descentralizar, antes de otorgar una autonomía, toda vez que esta decisión debería de ser, más bien, una decisión de Estado y no de gobierno. Consideraron que existe una confusión, en nuestro sistema presidencial, entre las funciones de Estado y las de Gobierno y que la creación indiscriminada de organismos autónomos podría fomentar la separación entre estas dos esferas. Concluyeron, además, que los organismos públicos autónomos, estuvieran obligados ante el Poder Legislativo, y en determinados rubros, ante otros Poderes.

El Maestro Serra Rojas, respecto de los organismos autónomos, apuntaba en 1988:

En la legislación mexicana, la Universidad Nacional Autónoma de México ofrece el ejemplo único de una institución administrativa en plena autonomía, con prerrogativas propias para atender este importante servicio. La universidad sigue ligada al Estado por la ley y por el subsidio económico. La institución no es una autoridad salvo que la ley le otorgue en forma expresa este carácter. La ley de organismos descentralizados no se aplica a esta institución. En los demás casos de las instituciones descentralizadas por servicio se ofrecen algunas variantes en sus relaciones con el poder central, cuyo alcance viene siendo precisado por la ley. La experiencia en organismos descentralizados nacionales aún no es amplia, pero su inusitado desarrollo ha provocado la necesidad de una legislación que principalmente controle sus actividades.<sup>12</sup>

### ***1.1.3.1.- Origen y concepto de los Organismos Constitucionales Autónomos.***

En la espléndida obra de Gustavo Arturo Esquivel Vázquez, “El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México”, encontramos, tal como lo precisamos con anterioridad, que los Órganos Constitucionales Autónomos se crean y desarrollan inicialmente en Europa y con posterioridad en América, lo que toma de SUSANA THALIA PEDROZA DE LA LLAVE.<sup>13</sup>

El mismo Esquivel Vázquez, cita, en cuanto al origen de los Órganos Constitucionales Autónomos a MIGUEL CARBONELL: "Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre

---

<sup>12</sup> Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. 1988: p. 739.

<sup>13</sup> Gustavo Arturo Esquivel. *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*, 2006: p. 77

todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por GEORG JELLINEK y por SANTI ROMANO desde finales del siglo XIX." <sup>14</sup>

La aparición en México de tales instituciones u organismos públicos significaron para FERNÁNDEZ RUIZ, citado por Gustavo Arturo Esquivel Vázquez” la desvirtuación de la división tripartita del poder público, pues manifiesta que:

“A raíz de las reformas publicadas a los artículos 28 y 41 constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993 y de 19 de abril de 1994, respectivamente, la división tripartita del poder público ha quedado desvirtuada con la aparición de la figura reconocida en la doctrina bajo la denominación de *órgano constitucional autónomo*, que en México personifican tanto el Banco de México como el Instituto Federal Electoral, ambos investidos de autoridad y previstos expresamente en la Constitución como autónomos, por cuya razón, en sus respectivas materias ellos son la máxima autoridad y, en consecuencia, no dependen de ninguno de los tres *poderes* enumerados en el artículo 49 constitucional.”<sup>15</sup>

Una vez expresado lo anterior, se tiene que TRUJILLO RINCÓN considera que son órganos constitucionales autónomos:

"aquellos órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado, y que, en los límites del derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siendo aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía.”<sup>16</sup>

GARCÍA LAGUARDIA, define a los Organismos Constitucionales Autónomos de la siguiente manera:

---

14 Gustavo Arturo Esquivel. *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*, 2006: p. 77

15 Gustavo Arturo Esquivel. *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*, 2006: p. 78

16 Gustavo Arturo Esquivel. *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*, 2006: p. 79

"los entes autónomos son aquellos órganos descentralizados del Estado a los que se les ha otorgado capacidad de darse preceptos obligatorios."<sup>17</sup>

Para RODRÍGUEZ – ZAPATA, los órganos constitucionales autónomos son:

"aquellos que se diferencian de los demás órganos del Estado no sólo por una distinción de funciones, que son las funciones esenciales o fundamentales con relación a funciones accesorias, sino también por una diferencia de posición: son los únicos que individualizan al Estado en un determinado momento histórico. La característica esencial de estos órganos es la coparticipación en la soberanía. No existe ninguna dependencia jerárquica de estos órganos con relación a otros, aunque sean constitucionales."<sup>18</sup>

FILIBERTO VALENTÍN UGALDE CALDERÓN, los define de la siguiente manera:

“Para Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.”<sup>19</sup>

Encontramos hoy en día dentro del orden federal, la constitución específica de cinco entidades autónomas:

1. Banco central, Banco de México (artículo 28 párrafo sexto);

---

17 Gustavo Arturo Esquivel. *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*, 2006: p. 79

18 Gustavo Arturo Esquivel. *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*, 2006: p. 79

19 Filiberto Valentín Ugalde Calderón. *Órganos Constitucionales Autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal Núm. 29, p. 254.

2. Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción III);
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102, apartado B, párrafos primero al cuarto); y
4. Universidad Nacional Autónoma de México (artículo 3º, fracción VII).
5. Inegi (artículo 26, apartado B).

Además de las anteriores instituciones, en la propia Constitución Federal existen otras referencias específicas a diversas entidades autónomas:

- a) Pueblos y comunidades indígenas (artículo 2).
- b) Universidades e instituciones de educación superior, de acuerdo con las leyes respectivas (artículo 3, fracción VII).
- c) Tribunales agrarios (artículo 27, fracción XIX).
- d) Tribunales de lo contencioso-administrativo, que en la ley respectiva es denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 73, fracción XXIX-H).
- e) Entidad de fiscalización superior de la Federación que en la ley respectiva es denominada como Auditoría Superior de la Federación (artículo 74, fracción II).
- f) Autoridades estatales encargadas de organizar y de resolver las controversias en las elecciones, en las entidades federativas, que en forma genérica son conocidas como Institutos y Tribunales Electorales (artículos 116, fracción IV, inciso c) y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f).
- g) Tribunales locales de lo contencioso administrativo (artículo 116, fracción V).
- h) El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión, reconoce autonomía a entidades como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los órganos político-administrativos conocidos como delegaciones políticas, el Instituto y el Tribunal Electorales.

### ***1.1.3.2.- Características de los Órganos Constitucionales Autónomos.***

Las principales características de los órganos constitucionales autónomos, según sostiene Miguel Carbonell, citado por Pedro Salazar y Luis Salgado son las siguientes:

- a) Son órganos creados de forma directa por el texto constitucional.

- b) Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución y deberá asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de normas secundarias).
- c) Llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos.
- d) Aunque no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus actos y resoluciones son revisables por las instancias jurisdiccionales.<sup>20</sup>

Según la jurisprudencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las características de los órganos constitucionales autónomos, son las siguientes:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,
- d) Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Lo anterior se desprende de la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que 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

---

20 Pedro Salazar y Luis Salgado. *Órganos Constitucionales Autónomos. Una Propuesta de Reforma*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 592.

tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

**FUENTE:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Pleno. Tomo XXVII, Febrero de 2008. Tesis: P./J. 12/2008. Página 1871.

Al respecto, Pedro Salazar y Luis Salgado precisan lo siguiente:

“Como puede observarse, según nuestra Suprema Corte, los órganos constitucionales autónomos sólo pueden ser creados mediante una norma constitucional y su finalidad general es la de garantizar una mayor especialización, agilización, control y transparencia de funciones públicas específicas. Todo ello sin atentar o alterar el principio de división de poderes.”<sup>21</sup>

### ***1.1.3.3.- Diferencias entre órganos constitucionales autónomos y organismos descentralizados.***

En principio, siguiendo a Filiberto Valentín Ugalde Calderón, debe quedar establecido que:

“Si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos públicos autónomos que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta última manera. Ello es así, porque en términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general.”<sup>22</sup>

---

21 Pedro Salazar y Luis Salgado. *Órganos Constitucionales Autónomos. Una Propuesta de Reforma*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 593.

22 Filiberto Valentín Ugalde Calderón. *Órganos Constitucionales Autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal Núm. 29, p. 259

Los organismos públicos autónomos, se distinguen de los organismos descentralizados, esencialmente, por las razones siguientes:

- a).- Su creación, se encuentra en la Constitución, esto es, en la norma jurídica fundamental.
- b).- Ejercen una función de Estado que por razones políticas, se decide no encomendar a los órganos de gobierno centrales.
- c).- Gozan de plena autonomía, otorgada constitucionalmente.
- d).- Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.
- e).- Son órganos del Estado, aunque no forman parte de ninguno de los tres poderes tradicionales.
- f).- No forman parte de la administración pública central.
- g).- Cuentan con la facultad de expedir sus reglamentos administrativos, privándose al Ejecutivo Federal o Local, de tal facultad.

Por último, respecto de los organismos autónomos, es importante atender el contenido de la siguiente Tesis de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.-** Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes”.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 95/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve. Instancia: Pleno de la Suprema

Corte de Justicia. Novena Época: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Septiembre de 1999 Tesis: P./J. 97/99 Página: 709 Materia: Constitucional Jurisprudencia.”

**FUENTE:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Pleno. Tomo X, Septiembre de 1999. Materia: Constitucional. Jurisprudencia. Tesis: P./J. 95/99. Página 709.

#### ***1.1.3.4.- Creación de Organismos Autónomos Locales.***

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que las legislaturas Locales pueden crear Organismos Constitucionales Autónomos, siempre y cuando reúnan las características que el propio máximo tribunal de la republica exige para ello:

**ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES.** Pueden establecerse en los regímenes locales. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe precepto que autorice expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos; sin embargo, atendiendo a la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes en la que se ha dejado de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que sin perder su esencia, ahora se considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, es como se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin que se advierta que la incorporación de dichos órganos autónomos sea privativa del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

**FUENTE:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Pleno. Tomo XXVII, Febrero de 2008. Tesis: P./J. 13/2008. Página 1870.

Esta tesis es muy relevante porque se reconoce la posibilidad de la existencia de órganos constitucionales autónomos a nivel estatal. Desde esta perspectiva, la Corte reconoce que la incorporación de dichos órganos autónomos en el ordenamiento jurídico/político mexicano no es privativa del órgano reformador de la Constitución Política. Esto es así porque nuestro régimen

republicano, democrático y federal no supone que los únicos órganos de poder son los señalados en la norma suprema.

### ***1.1.3.5.- Propuesta de reforma a los artículos 49 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

En el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se contemplan a los organismos constitucionales autónomos, como una de las divisiones al lado de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, ni se contempla en el artículo 116, su reconocimiento para el ejercicio del poder público en las entidades federativas. Lo anterior ha sido un obstáculo para entender la verdadera naturaleza y dimensión de los organismos constitucionales autónomos, al lado de los tres poderes tradicionales, rompiendo con la teoría tradicional de la manera en que se ejerce el poder público.

Por ello, compartimos la propuesta de Pedro Salazar y Luis Salgado<sup>23</sup> de adicionar un párrafo al artículo 49 de la constitución general de la república y proponemos además que se adicione en los mismos términos, un párrafo al artículo 116 de nuestra carta magna, de la manera siguiente:

#### *Artículo 49*

Se propone adicionar este artículo con un párrafo tercero con el siguiente contenido:

Serán también parte de la organización suprema del estado, los órganos creados por esta Constitución y a los cuales la misma les otorgue el carácter de autónomos.

#### *Artículo 116*

Se propone adicionar un párrafo que pasaría a ser el segundo, con el siguiente contenido:

Serán también parte de la organización suprema de las entidades federativas, los órganos creados por sus Constituciones de cada uno de ellos y a los cuales las mismas les otorguen el carácter de autónomos.

---

23 Convendría modificar el texto del artículo 49 de la Constitución para incluir expresamente a los “órganos constitucionales autónomos”. De esta forma se confirmaría su estatus jurídico como parte integrante del Estado mexicano junto, aunque con una naturaleza distinta, a los poderes que integran el supremo poder de la federación.

## **1.2.- Naturaleza jurídica del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.**

### ***1.2.1.- Generalidades***

El objetivo del presente apartado, es determinar si el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (IEPCBC) es un organismo público descentralizado o es un organismo público autónomo. Para ello estableceremos su origen constitucional en los Artículos 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y en el Artículo 5, apartado B, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; y luego, analizaremos los elementos que forman parte de la naturaleza jurídica del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Es necesario, que previamente a que se determine la naturaleza jurídica de las relaciones laborales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, se concluya la naturaleza jurídica del organismo, toda vez que de ésta, depende aquélla. En efecto, si el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana es un organismo público autónomo sus relaciones laborales serían reguladas por las leyes burocráticas; pero, si es un organismo descentralizado, se regirán por la Ley Federal del Trabajo, atendiendo los criterios fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### ***1.2.2.- Origen del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California***

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California fue creado en cumplimiento del Artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República, con características particulares propias que le dan el carácter de ser un organismo primario y no un organismo derivado, que se encuentra dentro del orden jurídico constitucional, con la asignación competencial propia, que es excluyente de las competencias de los otros niveles de gobierno que integran los ordenes jurídicos federal, local o estatal y el del Distrito Federal.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, fue creado como Instituto Estatal Electoral (IEE) por el Constituyente Permanente Local (H. Legislatura del Estado y

Ayuntamientos), al reformar el Artículo 5° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, según Decreto N° 122, publicado en el Periódico Oficial N° 51, de fecha 14 de diciembre de 1994, como un Organismo Autónomo e Independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propio y teniendo como fin esencial la función pública de organizar las elecciones estatales. Cabe resaltar, que el nombre que actualmente tiene dicho instituto fue cambiado por Decreto No. 121, Publicado en el Periódico Oficial No. 40, de fecha 14 de agosto de 2008, Tomo CXV, expedido por la H. XIX Legislatura, mediante el cual se reformaron diversos artículos, entre ellos el 5°, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

En la misma ley fundamental del Estado, se determina que a su integración concurrirán los Partidos Políticos y los Ciudadanos; asimismo, se le señalan como funciones, las de realizar las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de los partidos políticos, impresión de materiales electorales, preparación de la Jornada Electoral, cómputos, otorgamiento de constancias de mayoría, y asignaciones por el principio de representación proporcional. Así como lo relativo a la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Además, tendrá a su cargo en los términos que señale esta Constitución y la Ley, la realización de los procesos de Consulta Popular, Plebiscito y Referéndum, ciñéndose para ello a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El propio Artículo 5°, apartado B, párrafo cuarto, de la constitución local precisa que este organismo público será autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño; contará en su estructura con un órgano normativo, un órgano directivo, órganos operativos, de vigilancia, técnicos y una Contraloría General.

La Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 15 de diciembre de 1994, en su libro Cuarto, reformada por decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el 19 de noviembre del 2008, y que en la actualidad es conocida como Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, se ocupa de desarrollar y reglamentar las disposiciones constitucionales relativas a este organismo público, como son su organización, sus fines, su

funcionamiento y la forma y procedimientos de alcanzarlos. En esta Ley, se contiene el Artículo 130, que le señala al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, los siguientes fines:

- I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática en el Estado;
- II. Fortalecer el régimen de partidos políticos;
- III. Administrar el Registro de Electores;
- IV. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y el cumplimiento de sus obligaciones;
- V. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y los Ayuntamientos del Estado;
- VI. Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio;
- VII. Realizar los procesos consulta popular, plebiscito y referéndum en los términos de la ley de la materia,
- VIII. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar al fortalecimiento y difusión de la cultura cívica y política, y
- IX. Promover y facilitar el proceso de iniciativa ciudadana.

**Para mejor comprensión de la autonomía del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, es importante hacer notar que en la exposición de motivos de la ley anterior denominada Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, en torno al entonces Instituto Estatal Electoral, se dijo:**

... La iniciativa propone acorde con las reformas a la Constitución particular, recientemente aprobadas, la creación de un nuevo órgano electoral en sustitución de la Comisión Estatal Electoral que prevé la ley vigente. El nuevo órgano electoral en el Estado que propone la Iniciativa se denomina Instituto Estatal Electoral, quién será el responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones. Dicho organismo electoral según el diseño constitucional tiene niveles normativos, niveles de dirección o ejecutivos y niveles técnicos de vigilancia que como la propia Constitución establece estarán integrados mayoritariamente por ciudadanos; con lo que la responsabilidad de la construcción de los procesos electorales transparentes y apegados a la legalidad, se distribuye entre la autoridad, los partidos políticos y la ciudadanía; teniendo esta

última una representación mayoritaria, con lo que se concreta la llamada "Ciudadanización" de las instituciones electorales.

El diseño del órgano propuesto, es sistemático, de acuerdo a un organismo autónomo, profesional y funcionalmente imparcial, que tiene presupuesto propio, que no depende de ninguno de los Poderes del Estado y que además tiene niveles para cada una de sus determinaciones, lo cual da como resultado que la actuación del Instituto y sus órganos sea apegada a los principios rectores de legalidad, imparcialidad y objetividad...

### ***1.2.3.- Determinación de los elementos distintivos de la naturaleza jurídica del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.***

Resulta importante precisar, que los elementos que distinguen la naturaleza jurídica del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (IEPCBC), y que le dan a su estructura la nota que lo separa de los organismos públicos descentralizados genéricos, identificándolo propiamente, con los organismos públicos autónomos, son de acuerdo con la jurisprudencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien ha precisado algunas de las características de los órganos constitucionales autónomos, los siguientes:

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que 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. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d)

atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

**FUENTE:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Pleno. Tomo XXVII, Febrero de 2008. Tesis: P./J. 12/2008. Página 1871.

De la Tesis de Jurisprudencia antes citada se pueden identificar claramente las siguientes características de los Órganos Constitucionales Autónomos:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,
- d) Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En el caso del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California se trata de la delicada y estratégica función de organizar los procesos electorales mediante los cuales se renueva el Poder Ejecutivo Estatal, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos. Se trata, indiscutiblemente, de una función “estatal” que, por razones de imparcialidad y objetividad, ha quedado a cargo de un organismo independiente y autónomo “dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”.

Además de las anteriores características el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (IEPCBC), cuenta con:

- Autonomía Reglamentaria;
- Autonomía de Gobierno;
- Autonomía en la Planeación y desarrollo de la función pública que se le encomienda; y,
- Autonomía Administrativa

Con base en estas características, indubitadamente, el IEPCBC fue dotado por el constituyente permanente del Estado y por el legislador ordinario, de un verdadero régimen jurídico de autonomía, ya que determinaron que éste organismo público tuviese capacidad para: formular sus propias normas jurídicas, designar sus propias autoridades, planificar y ejecutar con

total independencia la función electoral, disponer de sus fondos con plena libertad. Y además, un régimen propio de responsabilidades para los funcionarios electorales. Con esto, en principio, el Estado de Baja California cumple con el Artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República, en el sentido de garantizar que los organismos encargados de organizar las elecciones locales, sean autónomos en su funcionamiento e independientes en sus decisiones.

Asimismo, para justificar que el IEPCBC es un **ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO y NO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, precisaremos en que consisten las autonomías en que se desdobra la autonomía con que fue dotado el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, y que son: la autonomía reglamentaria, la autonomía de gobierno, la autonomía en la planeación y desarrollo en la función pública que se le encomienda y sobre todo, la autonomía administrativa.

De estas características se desprende además, que el IEPCBC fue creado con el único objetivo de cumplir con la función pública electoral, una función que originariamente le corresponde al Estado. Esta función pública electoral, entonces, por voluntad propia del Estado de Baja California se separa de los poderes tradicionales a través de los cuales ejerce su soberanía y pasó a ser la esencia de este organismo público autónomo denominado IEPCBC, siendo su única razón para que disfrute de los atributos que enseguida apuntaremos y que constituyen esta autonomía reglamentaria, de gobierno, administrativa y de planeación y desarrollo de la función, de que fue dotado.

Para entender las “autonomías” con las que cuenta el IEPCBC, precisaremos, siguiendo a Filiberto Valentín Ugalde Calderón, que debe de entenderse por el concepto jurídico de Autonomía:

García Máñez la define como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas. También se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados. Asimismo, puede ser la libertad de organizarse para actuar libremente en el cumplimiento de fines, sin que se interfiera en la organización o actividad.

Es la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el

propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.<sup>24</sup>

Para Pedro Salazar y Luis Salgado, la autonomía de los organismos constitucionales autónomos, adquiere en cada uno de ellos, el significado específico de las funciones que se les otorgan, esto es, en función de que se les concede la autonomía constitucional, como en el caso del IEPCBC, la de organizar las elecciones para integrar los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado y de los cinco Ayuntamientos de los municipios de la entidad. Véase la cita siguiente:

Desde este punto de vista, la noción de autonomía contenida en la Constitución adquiere diferentes significados en función de la instancia con la que se asocia y de la manera, directa o derivada, con la que se otorga.

Esto puede explicarse por la naturaleza especial de las funciones que se otorgan a los órganos con autonomía constitucional plena: proveer de información imparcial a los diferentes órganos del Estado; organizar elecciones para integrar a los poderes de la Unión; garantizar el equilibrio monetario; proteger los derechos humanos fundamentales, etcétera.<sup>25</sup>

### ***1.2.3.1.- Autonomía Reglamentaria.***

Consiste esta autonomía en la potestad que tiene el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California de darse sus propias normas y disposiciones jurídicas, expidiendo por medio de sus órganos normativos competentes todos aquellos reglamentos que son necesarios para estructurar su organización y su funcionamiento técnico, su administración y la actividad electoral, incluso tiene la capacidad de iniciativa de leyes, en el área de su competencia.

Esta facultad reglamentaria, que normalmente se confiere al titular del Poder Ejecutivo Estatal por disposición expresa del artículo 49, fracción I, de la Constitución Local, le fué concedida por la propia Ley Constitucional y por la Ley de la materia al Instituto Electoral y de

---

24 Filiberto Valentín Ugalde Calderón. *Órganos Constitucionales Autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal Núm. 29, p. 257

25 Pedro Salazar y Luis Salgado. *Órganos Constitucionales Autónomos. Una Propuesta de Reforma*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 595.

Participación Ciudadana del Estado de Baja California, en lo relativo a su competencia, por lo cual el Ejecutivo Estatal no puede expedir reglamentos a la Ley Electoral y sólo es el propio Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, a través de su órgano normativo superior (Consejo General Electoral), quien puede hacerlo (Artículo 5º, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Local y Artículo 145, fracciones I y II y XL, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Es necesario destacar que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, posee esta facultad, como una excepción a la tesis tradicional que sostiene, que solo el Poder Ejecutivo puede reglamentar las leyes que expide el Poder Legislativo.

### ***1.2.3.2.- Autonomía de Gobierno.***

El Artículo 128, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana en su organización, funcionamiento y control se regirá por las disposiciones contenidas en la constitución local y en la propia ley electoral.

El artículo 5º, apartado B, párrafo cuarto, de la constitución local y el artículo 145, fracciones V, VI, VII y VIII, de la Ley de Instituciones y procedimientos Electorales, señalan, a su vez, que el IEPCBC será la autoridad en la materia y será autónomo en sus decisiones y le señala, asimismo, que después de la integración del Consejo General Electoral, que es un órgano normativo superior, es a éste a quien le compete designar a los titulares de los órganos de administración o ejecutivos.

A manera de ilustración y ejemplificación, señalamos a continuación algunas autoridades electorales y enseguida las disposiciones constitucionales y legales que regulan su designación o elección:

- Consejo General Electoral.- Artículo 5º, apartado B, Constitucional, y Artículos 131, fracción I, 132, 136, 139, 143, 144 y 145, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Consejos Distritales Electorales.- Artículo 5º Constitucional, apartado B, y 131, fracción II, 162, 163, 164, 171 y 145 fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Director General del Instituto Electoral.- Artículo 5° Constitucional, apartado B, y 131, fracción IV, 151, 152, 153, 155 y 145, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Dirección Ejecutiva del Registro de Electores.- Artículo 5° Constitucional, apartado B, y 131, fracción IV, 157, 158 y 145, fracción VII, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales.
- Dirección Ejecutiva de Procesos Electorales.- Artículos 159 y 145, fracción VII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Dirección Ejecutiva de Informática y Estadística Electoral.- Artículos 160 y 145, fracción VII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Dirección Ejecutiva de Administración.- Artículos 161 y 145, fracción VII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Este principio de Autonomía de Gobierno le garantiza al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, una completa independencia jerárquica y de nombramientos, con respecto de la administración central del Estado de Baja California.

### ***1.2.3.3.- Autonomía en la Planeación y Desarrollo de la función pública que se le encomienda.***

Según el artículo 5°, apartado B, de la Constitución del Estado se crea el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (IEPCBC), para ejercer la función pública de realizar las elecciones estatales, cumpliendo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, y se señala, además, que será la autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.

Esta autonomía funcional es la razón misma de la creación del instituto con las características de autonomía e independencia, sin la intervención de ninguno de los poderes del estado.

En efecto, el Congreso y los Ayuntamientos del Estado, que integran el constituyente permanente, ejerciendo la soberanía del Pueblo de Baja California, crearon el IEPCBC con el

único fin de separar la función electoral de los Poderes que tradicionalmente ejercen la función gubernamental y entregarla a los ciudadanos, con el fin supremo de garantizar la transparencia de los procesos electorales, el respeto al sufragio y la legitimidad en la elección de los titulares de los mencionados órganos del Estado. Se dotó al Instituto con las características de autonomía e independencia a fin de que los gobernantes se mantuvieran ajenos a esta función electoral, preservando la confiabilidad que el pueblo exige tener en dicha función electoral.

Consiste esta autonomía funcional en las facultades que la Constitución y la Ley Electoral le confieren al IEPCBC, respecto de cumplir la función pública de organizar las elecciones, de las cuales mencionaremos las principales:

- Potestad para preparar y organizar las elecciones estatales para la renovación periódica del ejecutivo y el congreso local, así como de los Ayuntamientos, con autonomía e independencia; siendo el depositario de la función electoral y única autoridad en la materia y totalmente autónomo (Artículo 5°, apartado B, Constitucional, Artículos 5, Fracción I; 21, 31 y 128, párrafo II; 132 y 239, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California).
- Potestad para ampliar o modificar los plazos y términos del proceso electoral en elecciones ordinarias y extraordinarias (Artículo 145 Fracción XL de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California).
- Potestad para vigilar las actividades de los Partidos Políticos (Artículos 2, Fracción II, Artículos 5, Fracción II; 36, 75, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, y 152, Fracción II, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California).
- Potestad para fijar la división territorial electoral (Artículo 145, Fracción XVI; Artículo 213, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales).
- Potestad de autorizar la celebración de convenios de apoyo y colaboración con las autoridades federales o estatales en materia electoral (Artículo 145, Fracción XXX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales).

- Potestad de fijar los topes de los gastos de campaña que realizarán los Partidos Políticos (Artículo 145, fracción XIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales).
- Potestad de fijar las cabeceras distritales electorales (Artículo 145, Fracción X, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales).

#### ***1.2.3.4.- Autonomía Administrativa.***

Este elemento consiste en la facultad que tiene el IEPCBC para elaborar, aprobar y ejecutar su presupuesto de egresos, así como, el de administrar libremente su patrimonio, dándose los sistemas de gestión que considere adecuados. Estas facultades tienen su fundamento en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que enseguida se explican:

- Facultad del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para elaborar y aprobar anualmente el proyecto de egresos: Artículos 145, Fracción XXVII, 147 Fracción VIII; 155, Fracción XX, y Artículo 161, Fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California.

El anteproyecto del presupuesto anual de egresos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, es elaborado por la Dirección Ejecutiva de Administración, para someterlo a la consideración del Director General del Instituto, quien a su vez remite el proyecto anual de presupuesto de egresos al Presidente del Consejo General Electoral, para que este lo turne al Consejo General, para su aprobación. Así se observa que a quien corresponde elaborarlo es a los propios órganos del Instituto.

En virtud de lo anterior, una vez que el proyecto de presupuesto de egresos del Instituto Electoral es elaborado y aprobado en la forma antes establecida, se envía al Titular del Poder Ejecutivo Estatal para su inclusión en el Proyecto de presupuesto de egresos del Estado, para que sea discutido y una vez aprobado se otorguen los fondos correspondientes.

Así, el proyecto de presupuesto anual de egresos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, es elaborado y aprobado por sus propios órganos, se presenta a la Secretaría de Planeación y Finanzas dependiente del Ejecutivo Estatal, encargada de elaborar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Estado, a fin de que lo incorpore a este. Dicho proyecto del

Ejecutivo se presenta al Congreso del Estado para su discusión y aprobación (Artículos 27, Fracción XI, y 49, Fracción IV, de la Constitución Política Local).

La fuente de ingresos principal y preponderante del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, consiste, según el Artículo 129, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, en las partidas que se le asignen anualmente en el presupuesto de egresos del Estado, y el Ejecutivo estará obligado a realizar las aportaciones correspondientes.

- Facultad de Administrar libremente sus recursos, dándose los sistemas que considere adecuados:

El Artículo 145, Fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, confiere al Consejo General Electoral la facultad de expedir los reglamentos de acuerdos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, así como los reglamentos interiores circulares y lineamientos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto. El Artículo 152, Fracciones I y VI, del mismo ordenamiento, señala la obligación del Director General del Instituto Electoral y los titulares de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas del mismo de reunirse por lo menos una vez al mes para fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto, así como para fijar las directrices que les permitan el cumplimiento de las funciones y atribuciones que la ley les confiere. En las Fracciones VIII y IX del Artículo 155, se faculta al Director General del Instituto Electoral para aprobar la estructura de los distintos órganos del Instituto, conforme a las necesidades del servicio y ejercer las partidas presupuestales aprobadas. En el Artículo 161, fracciones IV y VII se faculta a la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto para organizar, dirigir y supervisar la administración de los recursos y establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control del presupuesto.

### ***1.3.- Conclusión***

De todo lo expuesto en los apartados anteriores de este capítulo, es dable concluir que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, es un **ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO** creado en cumplimiento del Artículo 116, fracción

IV, inciso c), de la Constitución General de la República. Esto es así, porque el Artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución General de la República, le asigna a los organismos electorales de las entidades federativas el carácter de AUTÓNOMOS en su funcionamiento e INDEPENDIENTES en sus decisiones, y constriñe a las constituciones y a las leyes locales a su creación con tales características esenciales, que determinan su naturaleza jurídica de organismo público autónomo.

Es un **ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO**, porque goza de autonomía plena, sin formar parte de la administración pública central, ni paraestatal y por lo mismo, no se encuentra sujeto a toda una serie de sistemas de vigilancia, excepto al del manejo de los recursos que le son asignados por el propio Estado, como parte de su patrimonio. Además, porque ninguno de sus órganos de dirección es designado por la administración pública central; por ello, no depende de ninguno de los poderes que integran al Estado.

Es un **ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO**, porque cumple deberes, que por su naturaleza el Estado de Baja California no puede encomendarle al Poder Ejecutivo, ni al Legislativo, ni mucho menos al Poder Judicial, por lo que está dotado de plena autonomía, la cual no sólo es técnica, sino política, ligada estrechamente al cumplimiento de sus fines, encaminados a desempeñar una función de interés público, en la que va de por medio la existencia misma del Estado, como es la elección democrática de los titulares del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como a las autoridades municipales.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, es un **ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO**, porque al igual que el resto de los organismos electorales locales, cumple en nombre del Estado, el deber que éste tiene de organizar las elecciones estatales. La responsabilidad de organizar las elecciones locales no es del gobierno, sino del Estado en su conjunto; tal como lo reconoce el propio Artículo 41, base V, de la Constitución General de la República, al señalar que dicha función es una función estatal. El gobierno sólo cumple el deber que le impone la Constitución de impulsar este servicio público.

Por otra parte, como consecuencia de asumir el carácter de **ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO**, no es ni puede ser considerado como **ORGANISMO DESCENTRALIZADO** de la administración, porque sus fines son sustancialmente distintos de los que corresponden a los Poderes del Gobierno y porque, además, está exento de las características que le precisamos a este tipo de organismo.

Como consecuencia de asumir el carácter de ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE, no es ni puede ser considerado como ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, porque la descentralización, según lo ha sostenido tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “... es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general...”; y por el contrario siguiendo el criterio de la mencionada Sala Superior: “... en el caso de los Organismos Públicos Autónomos Electorales, por decisión del Poder Revisor de la Constitución en 1990, en 1993, 1994, 1996, la función estatal de organización de las elecciones federales se encomendó al organismo público autónomo denominada Instituto Federal Electoral...”

En este sentido, debemos de entender que la autonomía de la cual goza el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, contemplada en el Artículo 116, Fracción IV, Inciso c) de la Constitución Federal, no permite que se le ubique como un organismo dentro de la administración pública paraestatal dependiente del Ejecutivo Local o de alguno otro de los poderes del Estado. (Sala Superior Tesis S3EL 094/2002)

Véase al respecto, la siguiente tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

**INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL.-** Desde un punto de vista técnico jurídico, la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado. Es decir, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el poder público; en este sentido, en virtud de la autonomía constitucional contemplada en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, que se confiere a un organismo público electoral no cabe ubicarlo dentro de la administración pública paraestatal dependiente, por ejemplo, del Ejecutivo Federal, en términos de los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o. y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en los numerales 1o., 2o. y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ni tampoco dependiente del Ejecutivo del Estado de Puebla, según lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Esto es, si bien puede haber organismos descentralizados (de la administración

pública federal o de cierta entidad federativa) que no sean autónomos, no es posible que haya organismos públicos autónomos (del Estado) que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta última manera. Ello es así porque, en términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general. En el caso de organismos públicos autónomos electorales, por decisión del Poder Revisor de la Constitución en 1990, ratificada en 1993, 1994 y 1996, la función estatal de organización de las elecciones federales se encomendó al organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en tanto que atendiendo al resultado de la reforma de 1996 al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, así como a lo dispuesto en el artículo 3o., párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Puebla, la función estatal de organizar las elecciones en dicha entidad federativa corresponde al organismo público autónomo e independiente, denominado Instituto Electoral del Estado. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización (de la administración pública) sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral y del Instituto Electoral del Estado de Puebla (como también hipotéticamente podría ocurrir con otros organismos constitucionales públicos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley) se faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo Poder Ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada a dicho instituto.

*Juicio de revisión constitucional electoral.—SUP-JRC-244/2001.—Partido Acción Nacional.—13 de febrero de 2002.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Armando I. Maitret Hernández.*

*Sala Superior, tesis S3EL 094/2002.*

**FUENTE:** Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 527.

## **CAPÍTULO 2.- REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS RELACIONES LABORALES DE LOS INSTITUTOS ESTATALES ELECTORALES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA**

En este capítulo analizamos la forma en que se norman jurídicamente las relaciones laborales de los Institutos Electorales de los distintos estados de la república, para lo cual se establece, en primer término, el marco jurídico de referencia común a todos ellos; posteriormente se analiza en particular cada entidad federativa, para lo cual hicimos una consulta directa por vía telefónica, o correo electrónico y por vía fax, con los directivos que están a cargo de los referidos institutos.

### ***2.1.- Marco jurídico de referencia común a los Institutos Estatales Electorales en la república mexicana***

En este apartado precisaremos el marco constitucional que sustenta la existencia de los organismos electorales administrativos de las entidades federativas, así como la jurisprudencia que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos**

Los organismos estatales electorales encargados de la organización de las elecciones tienen su base constitucional en el Artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución general de la república, al exigir: “Que las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garanticen que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento y de independencia en sus decisiones”.

Esta disposición, adicionada en la Constitución General de la República en la reforma electoral de 1997, se ha traducido en el hecho de que casi todas las entidades federativas cuentan con organismos públicos con personalidad jurídica y patrimonio propio para encargarse de organizar las elecciones locales de gobernador, ayuntamientos y diputados, aunque en algunos casos esto ya sucedía con anterioridad a la reforma citada (como en Baja California desde la

reforma constitucional local de diciembre de 1994 y la primera Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, que entró en vigor en enero de 1995 ).

El artículo 116, fracción VI de la Constitución general de la república establece la facultad de las entidades federativas para que regulen las relaciones laborales con sus servidores públicos, a fin de que no se les aplique el derecho laboral ordinario consignado en el apartado A del Artículo 123, de la carta magna. Textualmente el artículo 116 señala:

Artículo 116: El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

Fracción VI: Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Por otra parte el segundo párrafo, de la base V, del artículo 41, de la Constitución federal establece lo siguiente: “Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público”. Sin embargo, en el caso de las entidades federativas, esto no está explicitado en sus legislaciones electorales locales.

En esta disposición constitucional, el constituyente permanente, expresamente, facultó al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) para reglamentar las relaciones laborales de sus servidores públicos, lo cual no hizo con los organismos electorales de las entidades federativas, produciéndose con ello, la problemática laboral que de los mismos, nos ocupamos en este trabajo de investigación.

## **Jurisprudencia**

En la presente investigación es de atenderse la jurisprudencia 1/96, publicada en la página 52 del Tomo III, correspondiente a febrero de 1996, del *Semanario Judicial de la Federación*, y su Gaceta Novena Época, cuyo rubro es:

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.**

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

**FUENTE:** *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta. Novena Época. Pleno. Tomo III, Febrero de 1996. Tesis: P./J. 1/96. Página 52.

Asimismo, debe de tomarse en cuenta que el criterio jurisprudencial anterior se declaró aplicable a las leyes del Servicio Civil de las Entidades Federativas, que se han hecho ejerciendo la facultad que les confiere el mencionado artículo 116, fracción VI, de la Constitución general de la república, según puede verse de la ejecutoria que resolvió el Amparo Directo en Revisión 3088/96, promovido por la Promotora Estatal de Baja California, solicitándose declarar inconstitucional a la Ley del Servicio Civil del Estado de Baja California, dictada el día 25 de Abril de 1997 por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual textualmente, en la parte final de su considerando tercero, sostiene lo siguiente:

De esta manera, la legislatura estatal debe sujetarse a los lineamientos precisados en el artículo 123 y, al no ser así, la ley se encuentra viciada de inconstitucionalidad, pues el artículo 123, Apartado “B” se refiere a las relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de lo que debe concluirse que, si en términos del artículo 116 constitucional, el poder público de los Estados se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la referencia que se realiza en la fracción V a las “...relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores...” es de idéntica naturaleza a la referencia del artículo 123 respecto de los poderes de la Unión y sus trabajadores, máxime que el texto del primer párrafo del artículo 116 antes transcrito, establece la división de poderes de los Estados en los mismos términos que el artículo 49 respecto a la federación.

En consecuencia, como lo consideró el Tribunal Colegiado del conocimiento, la Jurisprudencia 1/96 es exactamente aplicable al presente caso, en tanto que la inclusión, en la ley burocrática impugnada, de los trabajadores de organismos descentralizados del Estado, es contraria al artículo 123 Constitucional y por tanto procede confirmar la sentencia recurrida.

De lo expuesto en este apartado, desprendemos las siguientes consideraciones:

- Que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las entidades federativas constituyen para la organización de las elecciones locales, organismos que gocen de plena autonomía en su funcionamiento y de independencia en sus decisiones.
- Que asimismo, la carta magna faculta a las entidades federativas para que expidan leyes que rijan las relaciones laborales con sus trabajadores.
- Que interpretando esta última disposición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la facultad de regular las relaciones laborales que se confiere a las legislaturas locales, no comprende a las relaciones laborales de los organismos descentralizados que en cada estado se constituyen.
- Que como consecuencia de este criterio, las legislaturas locales no podrán regular las relaciones laborales de sus organismos electorales administrativos, cuando los constituyan como organismos descentralizados.

Como consecuencia de las consideraciones que se apuntan con antelación, en el siguiente apartado estudiaremos la diversidad de soluciones y la diversidad de criterios con los que las entidades federativas han regulado las relaciones laborales de sus organismos electorales administrativos.

## ***2.2.- Análisis comparativo de la situación que guardan las relaciones laborales de los órganos electorales de las entidades federativas***

En este apartado se muestra la diversidad de soluciones que en cada entidad federativa se ha dado a los problemas derivados de las relaciones laborales en sus respectivos Institutos Electorales; de igual forma, se pone de manifiesto la diversidad de órganos jurisdiccionales a que son sometidas las decisiones de dichos conflictos que, en conjunto, plantean la necesidad de uniformar la regulación de acuerdo con los criterios jurisprudenciales que ha establecido el máximo tribunal de la república en torno a este tema.

Con base en las disposiciones constitucionales transcritas en el apartado anterior, las entidades federativas, para organizar las elecciones estatales, crearon los organismos electorales como organismos descentralizados autónomos. En algunas entidades se estableció que las relaciones laborales se regularían por las leyes de Servicio Civil que expidieran sus legislaturas locales; pero, otras consideraron que dichas relaciones laborales se regirían por los estatutos que los propios organismos expidieran, mientras que otros estados determinaron que las relaciones laborales de sus organismos electorales administrativos se regulan por la Ley Federal del Trabajo.

Para conocer el marco jurídico particular de las entidades federativas, se procedió a realizar una investigación por Internet y por vía telefónica. La información obtenida indica que existe una total confusión y diversidad en la forma en que se rigen las relaciones de trabajo del personal que labora en los organismos electorales de los estados, ya que por un lado unos ajustan sus relaciones de trabajo a la Ley Federal del Trabajo y resuelven sus conflictos las Juntas de Conciliación y Arbitraje; mientras que otros asimilan sus relaciones de trabajo a las leyes burocráticas laborales y conocen de los conflictos los Tribunales de Arbitraje Estatales y por último, encontramos que en algunos casos tienen Estatutos o Reglamentos de Servicio Profesional Electoral y que conocen de los conflictos laborales los Tribunales electorales locales. La información obtenida de las treinta y dos entidades federativas se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Disposiciones legales aplicadas para atender las relaciones laborales de los trabajadores de los Institutos Estatales Electorales en las entidades federativas, así como el tribunal competente para resolver los conflictos.

<b>Estado</b>	<b>Disposición legal aplicable</b>	<b>Tribunal competente</b>
Aguascalientes	Estatuto jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, Organismos Descentralizados y sus Municipios.	Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado, sus Municipios y Organismos Públicos Descentralizados.
Baja California	Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Estado de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Debido a criterios jurisprudenciales, la Ley Federal del Trabajo.	Tribunal de Arbitraje, pero debido a criterios jurisprudenciales, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
Baja California Sur	Ley Federal del Trabajo	Junta Local de Conciliación y Arbitraje
Campeche	Código Electoral, Reglamento Interior del Instituto, y supletoriamente: Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, Ley Federal del Trabajo, y Código de Procedimientos Civiles del Estado de Campeche. Los Principios Generales de Derecho y la Equidad.	Sala Electoral del Tribunal Electoral Local
Coahuila	Código Electoral. Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.	Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios
Colima	Código Electoral.	Tribunal Electoral del Estado
Chiapas	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas y el Estatuto de Servicio Profesional Electoral; y en forma supletoria: Ley de Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado; Ley Federal del Trabajo; Código de Procedimiento Civiles; para el Estado de Chiapas; Los Principios Generales del Derecho; y la equidad.	Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.
Chihuahua	Ley Electoral. Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral, a falta de disposiciones procesales, se aplican supletoriamente las del Código Administrativo del Estado.	Tribunal Estatal Electoral
Distrito Federal	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y Estatuto del Servicio Profesional Electoral y demás personas que laboren en el Instituto	Tribunal Electoral del Distrito Federal.

	Electoral del Distrito Federal.	
Durango	Código Estatal Electoral y en forma supletoria: Ley de los Trabajadores al Servicio de los tres Poderes del Estado; Ley Federal del Trabajo; Código de Procedimientos Civiles; Los Principios Generales de Derecho; y La Equidad.	Tribunal Estatal Electoral.
Guanajuato	Código Electoral y Estatuto de Servicio profesional Electoral.	Tribunal Estatal Electoral
Guerrero	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.	Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado.
Hidalgo	Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Código Electoral.	Junta Estatal Electoral
Jalisco	El Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, les da la facultad de crear un Estatuto que regule sus relaciones laborales, sin embargo, hasta la fecha no se ha creado, por lo que se aplica la Ley de Los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.	Tribunal Electoral del Estado
Estado de México	Código Electoral y la Ley de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	Tribunal Electoral del Estado
Michoacán	Ley Federal de Trabajo. +	Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
Morelos	Código Electoral y en forma supletoria: Ley del Servicio Civil.	Tribunal Estatal Electoral
Nayarit	Se rigen por contrato de prestación de servicios de carácter civil y se encuentran afiliados al Sindicato del Gobierno del Estado.	Tribunales civiles
Nuevo León	Lineamientos del Servicio Profesional Electoral y del Personal Administrativo de la Comisión Estatal Electoral.	Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado.
Oaxaca	Ley Federal del Trabajo.	Pleno del Tribunal Estatal Electoral
Puebla	Código de Instituciones; Procesos Electorales; Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente: Ley Federal del Trabajo, en su defecto la costumbre o el uso y a falta de ellas, los principios generales del derecho y la equidad.	Tribunal de Arbitraje
Querétaro	Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y supletoriamente por la Ley Federal del Trabajo.	Junta de Conciliación y Arbitraje

Quintana Roo	Ley Orgánica del Instituto Estatal Electoral y Reglamento Interior del mismo, así como la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo y Ley Estatal de Medios de Impugnación.	Tribunal Electoral de Quintana Roo
San Luis Potosí	Ley Federal del Trabajo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Electoral del Estado.	Junta de Conciliación y Arbitraje
Sinaloa	Ley Federal del Trabajo	Junta Local de Conciliación y Arbitraje
Sonora	Ley Federal del Trabajo.	Junta Local de Conciliación y Arbitraje
Tabasco	Estatuto del Servicio Profesional Electoral.	Tribunal Electoral de Tabasco
Tamaulipas	Código Electoral	Tribunal Estatal Electoral
Tlaxcala	Ley Federal del Trabajo	Junta de Conciliación y Arbitraje
Veracruz	Reglamento Interno del Instituto Electoral Veracruzano y el Estatuto de Servicio Profesional Electoral y la Ley Estatal del Servicio Civil.	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.
Yucatán	Estatuto del Servicio Profesional y del Personal del Instituto Electoral del Estado de Yucatán	Comité Técnico Electoral
Zacatecas	Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal Administrativo del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.	Tribunal Electoral del Estado

Fuente: Información proporcionada por los Institutos Electorales de las entidades federativas durante los meses de enero y febrero del 2013.

Con base en la información proporcionada en el cuadro 1, es dable concluir que las relaciones de trabajo de los organismos estatales electorales, que en su mayoría son organismos públicos con personalidad jurídica y patrimonio propio, aplicando literalmente la tesis de jurisprudencia 1/96, deben de regirse por el Artículo 123, Apartado A, de nuestra Carta Magna, y por su ley reglamentaria la Ley Federal del Trabajo.

De lo anterior también se desprende, que no se cuenta hasta este momento con la posibilidad de que las legislaturas locales, o los propios Institutos Electorales Locales expidan leyes laborales o formulen reglamentos o estatutos que regulen sus relaciones de trabajo atendiendo a la naturaleza de las funciones que implica organizar las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos. Esto es así, en virtud de que el Artículo 73, fracción X, de la Constitución General de la República dispone como facultad exclusiva del Congreso de la Unión la expedición de las leyes reglamentarias del trabajo, con base en lo estipulado en el propio Artículo 123 de la Carta Magna; por otra parte, tampoco se faculta a los organismos estatales

electorales para que expidan sus propios ordenamientos laborales, tal como se le faculta al Instituto Federal Electoral.

De esta manera podemos apreciar, que solamente Baja California Sur, Estado de México, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala, se adecuan al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que antes se transcribió, al regular las relaciones laborales de sus organismos administrativos electorales en base a la Ley Federal del Trabajo.

Al revestir los organismos electorales locales la forma de un organismo público con personalidad y patrimonio propio, con base en el criterio jurisprudencial, los tribunales jurisdiccionales del trabajo sostienen que no es posible considerar a sus relaciones laborales sujetas al régimen laboral burocrático, pues no forman parte de ninguno de los tres poderes del Estado, ya que si bien a estos organismos se les puede considerar que integran la administración pública estatal, no forman parte del Poder Ejecutivo de los estados, cuyo ejercicio está a cargo del gobernador y se cumple a través de dependencias de la administración pública centralizada, según lo prevenga cada una de las respectivas constituciones políticas de dichas entidades federativas; y no es posible en consecuencia, que los congresos locales ejerzan la facultad que les concede el Artículo 116 fracción VI, de la constitución general de la república, que a la letra dice: “Las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus disposiciones reglamentarias”

Por otra parte, podemos apreciar que la solución que han pretendido dar los estados de Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán y Zacatecas de contar con un Estatuto del Servicio Profesional Electoral ó con un capítulo de su propia ley electoral estatal para regular las relaciones de trabajo en sus institutos electorales, carece de fundamento constitucional y por ende, por cualquier impugnación que se hiciera de los mismos, podrían devenir inconstitucionales, lo que sería declarado por los tribunales competentes para ello. En este caso, desde luego, resultarían inaplicables las normas jurídicas contenidas en los referidos estatutos ó en las leyes electorales, para regular las relaciones laborales de los institutos electorales de las entidades que hemos relacionado.

Por último vemos que el resto las entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Nuevo León, Querétaro y Veracruz, han considerado que las relaciones de trabajo de

sus Institutos Electorales se rijan por sus leyes laborales burocráticas, con lo cual pretenden equipararlas a las relaciones de los trabajadores al servicio de los poderes de cada Estado.

En síntesis, el estudio comparativo anterior refleja la gran heterogeneidad de las soluciones que cada entidad federativa ha optado para regular las relaciones laborales de sus organismos electorales. Muestra además, una diversidad en la manera de entender la autonomía de que están dotados por la constitución nacional.

De todo lo anterior, es posible concluir la urgente necesidad de ordenar las soluciones estableciendo un marco constitucional claro, que posibilite la uniformidad de la regulación de las entidades federativas, en las relaciones laborales de sus órganos electorales.

En este orden de ideas, estimamos que la problemática laboral que estamos planteando, se solucionaría en base a una reforma al artículo 116 de la constitución general de la república, con el propósito de facultar a las legislaturas de las entidades federativas, para que regulen las relaciones laborales de sus organismos administrativos electorales. La reforma que se propone a la fracción VI, del mencionado artículo 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos consiste en lo siguiente:

Dice “fracción VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias:”

Se propone que diga: fracción VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, *así como las de sus organismos administrativos electorales*, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Con base en la adición que se propone al artículo 116 de la constitución nacional, las entidades federativas estarán en aptitud constitucional para expedir las normas jurídicas que rijan las relaciones de trabajo de los servidores de los organismos públicos que están obligados a crear para que organicen las elecciones, respetando los principios básicos que para ello se desprenden del artículo 123 de la misma Carta Magna. Esta solución que se propone, es la misma que el órgano revisor de la constitución alcanzó para el Instituto Federal Electoral, cuando en el artículo 41, base V, párrafo segundo, de la constitución nacional, determinó que las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Federal Electoral, se regirían por el estatuto que apruebe el Consejo General del mismo y en base al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.

Asimismo, esta reforma que se propone al artículo 116, fracción VI, de la constitución nacional, estaría reconociendo el carácter de organismos constitucionales autónomos, que es la verdadera naturaleza jurídica de los organismos públicos encargados de organizar las elecciones en cada entidad federativa, tal como lo pretende la misma constitución en la fracción IV inciso c), del artículo 116, y con ello se harían homogéneas las soluciones que en cada una de las entidades se brinde a la regulación de sus relaciones laborales, y con ello se evitará que se confundan a estos organismos públicos electorales con organismos descentralizados de la administración pública.

## **CAPÍTULO 3.- ANÁLISIS DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

En este capítulo nos referimos, de manera específica, a las relaciones laborales que se establecen en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. Resulta necesario para ello, que en primer término se analice el marco jurídico que las determina, para que con posterioridad hagamos el estudio pormenorizado de la naturaleza del servicio personal que le presten los consejeros ciudadanos que integran al Consejo General Electoral y a los Consejos Distritales Electorales; la del secretario fedatario del Consejo General Electoral; la del Director General y la de los Directores Ejecutivos; para por último, referirnos al resto de los prestadores de apoyo administrativo y de servicios.

### ***3.1.- Marco jurídico de referencia***

Artículo 5° de la Constitución local

En el artículo 5°, apartado B, párrafo diecisiete, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California se establece que las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, se regularán por la Ley del Servicio Civil al disponer textualmente: “La Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, así como las relaciones de mando entre éstos. Las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, se regirán por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California”.

Artículo 1° de la Ley del Servicio Civil

Congruente con la disposición constitucional antes transcrita, sería aplicable a los trabajadores del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana la Ley del Servicio Civil de los

Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, según lo dispone además el artículo 1º de esta ley, mismo que se transcribe a continuación: “La presente Ley es de observancia general para las autoridades, funcionarios y trabajadores integrantes de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, municipios e instituciones descentralizadas del Estado de Baja California. Para los efectos de esta Ley se denominarán a los tres poderes, Municipios e Instituciones descentralizadas Autoridades Públicas”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se precisó en el capítulo 2 de esta investigación, en la jurisprudencia 1/96 estableció que la inclusión de los organismos descentralizados en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado era inconstitucional. También señaló en dicho apartado, que la Ley del Servicio Civil del Estado de Baja California, adolecía del mismo vicio de inconstitucionalidad, al incluir a los organismos descentralizados del Estado de Baja California. Como consecuencia de estos criterios, el Tribunal de Arbitraje del Estado ha declinado su competencia para conocer de los conflictos laborales de dichos organismos descentralizados, y ha considerado al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California como uno de ellos, razón por la cual, ha remitido todos los asuntos laborales que se le presentan de este instituto a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, misma que ha aceptado la competencia y sustanciado los referidos conflictos laborales.

No obstante todo lo expuesto con anterioridad, los Tribunales Colegiado del Décimo Quinto Circuito al que pertenece el Estado de Baja California han resuelto de manera disímula el problema de la regulación de las relaciones laborales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, así como cuál es el órgano Jurisdiccional competente para dirimir los conflictos que se originen con motivo de dichas relaciones laborales.

Por ejemplo, el Segundo Tribunal Colegiado en la ejecutoria de 26 de abril de 2011, dentro del conflicto competencial 9/2011, resolvió:

“Se arriba a la conclusión de que la **Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje, residente en Tijuana**, es la autoridad competente para conocer y resolver la demanda presentada por Gloria del Carmen Sánchez Navia, en Contra del **Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California**, de quien demandó, entre otras prestaciones, la reinstalación del cargo que ocupaba (consistente en capacitadora auxiliar

electoral) y el pago de los salarios caídos. Lo anterior se afirma, porque la parte demandada, es decir, el **Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California**, es un organismo descentralizado del gobierno estatal, cuya función pública es la de ser el encargado de organizar las elecciones estatales y municipales, según lo establece los artículos 5°, APARTADO B, de la Constitución Política del Estado de Baja California y 128, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, que respectivamente dispone:...”

“luego, si el más Alto Tribunal de la Federación, en jurisprudencia firme determino que las relaciones entre los organismos públicos descentralizados con sus trabajadores, se debe regir en términos de lo que dispone el artículo 123, Apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Carta Magna, que establece...”

“No se opone a la anterior consideración, que en la parte relativa del apartado “B”, del artículo 5°, de la Constitución local, expresamente se haga mención que las relaciones de trabajo entre el Instituto demandado y sus servidores públicos, se rigen por la Ley del Servicio Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, lo que se aprecia de la siguiente transcripción del precepto, que dispone:...”

Por otra parte, encontramos que el Tercer Tribunal Colegiado en la ejecutoria de 15 de febrero de 2012, dentro del conflicto competencial 27/2011, resolvió:

“Este Tribunal Colegiado, determina que el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, es el órgano competente para conocer del juicio laboral que suscitó el presente conflicto competencial, en atención a las siguientes consideraciones:

Los artículos 1°,2°,3°, 100 y 107, de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, disponen lo siguiente:...”

“Ahora bien, de la lectura del capítulo de antecedentes contenido en la demanda laboral planteada por Gloria Emma Colio Aguilar, se advierte que dicha actora manifestó que prestó sus servicios al Registro Estatal de Electores de Baja California y/o Instituto Electoral Estatal de Baja California, ahora Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, para el cual desempeñó las labores de Jefa de Departamento de Adquisiciones, Bienes y Servicios.”

“Así mismo, que reclamo de dicha patronal, el pago de: “la cantidad que me corresponda por el concepto de Pensión por Jubilación para el personal del Instituto Estatal Electoral de Baja

California de conformidad con los artículos V, VI, VIII y IX del Plan de Pensiones por Jubilación para el personal del Instituto Electoral de Baja California, cantidades que ha vendido (sic) administrando el Instituto hoy demandado.”

“En tales condiciones, si la demanda laboral se entabló en contra de un organismo público del Estado de Baja California, específicamente del ahora Instituto Electoral y de Participación ciudadana, por una persona que realizaba para ella un servicio material, como lo afirma la parte actora, como Jefa del Departamento de Adquisiciones, Bienes y Servicios, se actualizaba el supuesto previsto en el artículo 107, fracción I, de la Ley del Servicio Civil Local, que atribuye competencia al Tribunal de Arbitraje para conocer de un asunto en que, como en este caso, se demande a un órgano público del Estado de Baja California, por uno de sus trabajadores.”

“En consecuencia, se debe declarar competente al Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, para conocer del juicio promovido por Gloria Emma Colio Aguilar, en contra del Registro Estatal de Electores de Baja California y/o Instituto Electoral Estatal de Baja California, ahora Instituto Electoral y de Participación Ciudadana...”

“De los preceptos normativos transcritos, se desprende que el Tribunal de Justicia Electoral en el Estado de Baja California no está facultado para resolver los conflictos o diferencias laborales que se planteen entre el Instituto Estatal Electoral de Baja California y sus trabajadores, por tanto, como se determinó en párrafos precedentes, el Tribunal de Arbitraje del Estado, es el competente para conocer de esa clase de conflictos laborales.”

Por último, el Quinto Tribunal Colegiado en la ejecutoria de 23 de febrero de 2012, dentro del conflicto competencial 28/2011, resolvió:

“Este órgano colegiado considera que la competencia para conocer del juicio laboral, objeto del presente conflicto, se surte a favor de la **Junta Especial número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje, con residencia en esta Ciudad**, en merito a las siguientes consideraciones:”

“En primer término, es importante destacar que la competencia que se determina a favor de la Junta Local, resulta con independencia de la apreciación correcta de las autoridades contendientes en sus respectivas resoluciones, en el sentido de que la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, es la **Ley aplicable a las relaciones laborales de los trabajadores del Instituto electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.**”

“Consideración que encuentra su sustento legal en lo previsto en el décimo octavo párrafo del Apartado B del Artículo 5 de la Constitución Política, del Estado Libre y Soberano de Baja California, mismo que reza:...”

“Ciertamente, que de los anteriores preceptos se advierte con meridiana claridad que la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, es la Ley que regula los derechos y obligaciones de los Trabajadores del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y por ende la que debe aplicarse para dirimir los conflictos laborales que surjan entre estos y el referido Instituto, cuestión como se indicó en párrafos precedentes el Tribunal de Arbitraje del Estado, ponderó en la resolución en la que decidió declinar su incompetencia, sin embargo como también lo sostuvo el Tribunal de Arbitraje, la Ley del Servicio Civil en comento no establece precepto legal alguno que dote de competencia al referido tribunal para conocer los conflictos laborales que se susciten entre el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California y sus trabajadores, por virtud de que el referido organismo reviste las características de un organismo autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, lo anterior conforme a lo previsto en el Apartado B, párrafos segundo y quinto del Artículo 5 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Baja California, mismo que textualmente reza:...”

“Del precepto legal invocado con antelación, se advierte que por las características del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, éste no puede ser considerado como una dependencia o autoridad pública del Estado, por virtud de que no depende en forma directa de alguno de los tres poderes del Estado, a saber del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, sino más bien es considerado como un **organismo autónomo e independiente de la administración pública de la entidad**, aun y cuando realice una función pública propia del Estado, como lo es la organización de las elecciones, entre otras...”

“En las relatadas consideraciones, se concluye que dada la naturaleza autónoma que reviste el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California e independencia de éste en relación a los tres poderes del Estado de Baja California, conflictos laborales suscitados entre el Instituto de referencia y sus servidores o trabajadores, no son competencia del Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, conforme a lo establecido por el artículo 107 de la Ley del Servicio Civil antes referida, el cual prevé en forma expresa la competencia del Tribunal de Arbitraje del Estado, para conocer de los asuntos que se sometan a su consideración de acuerdo a las hipótesis que marca el propio dispositivo legal, ya que los conflictos laborales de los organismos autónomos del Estado, como resulta el caso, no se

encuentran dentro de alguno de esos supuestos normativos como se aprecia de la simple lectura del artículo en cuestión, el cual es al tenor siguiente:...

“En esa medida, si el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, es considerado como un organismo que reviste características de autonomía e independencia de los poderes del Estado de Baja California, entonces, la competencia para conocer de los conflictos laborales que se susciten, entre sus trabajadores y el referido Instituto se surte a favor de la **Junta Especial número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje, con sede en esta Ciudad**, con independencia de que por decreto de la Constitución Local, la Ley que deba aplicarse para deducir de los derechos y obligaciones de los servidores del referido Instituto sea la del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.”

De los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados, encontramos que por un lado señalan que la normatividad aplicable a las relaciones labores del IEPCBC, resulta ser la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California y por el otro, que deben regularse por la Ley Federal del Trabajo; con la consecuente contradicción de que el Tribunal que resuelva los conflictos sea por un lado el Tribunal de Arbitraje del Estado y por otro las Juntas de Conciliación y Arbitraje, llegando uno de los Tribunales Colegiados al extremo de determinar que resulta aplicable la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, pero la Jurisdicción de resolver el conflicto le compete a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El IEPCBC, ante tales contradicciones, formuló la denuncia correspondiente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante escrito presentado el mes de octubre de 2012, sin que hasta la fecha haya sido resuelta la contradicción, por dicho tribunal supremo.

En conclusión, si el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana no es un organismo descentralizado de la administración pública estatal, no le sería dable que se le aplicaran el criterio jurisprudencial 1/96. En el capítulo 1 de este trabajo, arribamos a la conclusión de que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, era un organismo constitucional autónomo y que no se le puede considerar como un organismo descentralizado.

Luego entonces, si el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California no es un organismo descentralizado de la administración estatal, tendríamos que

concluir que no le resulta aplicable el criterio jurisprudencial 1/96, que ha determinado la inconstitucionalidad de las leyes de trabajo burocráticas de las entidades federativas, cuando incluyen como objeto de su regulación a los organismos descentralizados que constituyan.

Con base en lo anterior, es que en el capítulo que antecede, se propone una modificación al artículo 116 de la constitución nacional, para que las entidades federativas estén en aptitud de expedir las normas jurídicas que rijan las relaciones de trabajo de los servidores de los organismos electorales, respetando los principios básicos que se desprenden del artículo 123 de la misma carta magna.

Además, el Instituto Electoral y de participación Ciudadana, como organismo constitucional autónomo, es parte del Estado de Baja California, y por lo tanto sus relaciones laborales deben regirse por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, y como consecuencia sus conflictos laborales deben de ser sometidos a la jurisdicción del Tribunal de Arbitraje del Estado.

En efecto, el Instituto Electoral y de participación Ciudadana del Estado de Baja California, **es un organismo público autónomo, que forma parte integrante del Estado de Baja California y por lo tanto goza fiscalmente de las mismas prerrogativas de los órganos de la administración centralizada.**

Así lo estableció con toda claridad el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito con sede en esta ciudad, en la ejecutoria dictada en el juicio de amparo directo 798/2007 identificada con número de registro 168751, en la que señaló, refiriéndose al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y aplicándolo analógicamente al IEPCBC, “que es **un órgano autónomo con independencia funcional, que pertenece al Estado de Baja California,** porque su existencia se encuentra prevista en los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California”...

En la constitución local, al crear el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, los creó como organismos públicos autónomos, dotándolos de personalidad jurídica y patrimonio propios, sin menoscabo alguno de sus características primarias y por consecuencia de ser parte del Estado de Baja California.

### ***3.2.- Análisis de las distintas prestaciones de servicios en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.***

Enseguida analizamos los servicios personales que prestan al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, los consejeros ciudadanos, los directores generales y ejecutivos, el secretario fedatario del Consejo General Electoral y los demás prestadores de servicios administrativos y de apoyo, con el propósito de determinar la naturaleza de los mismos y las reglas jurídicas que deben de regularlos.

#### ***3.2.1.- Consejeros ciudadanos del Consejo General Electoral y de los Consejos Distritales Electorales.***

El artículo 5º, apartado B, de la constitución local dispone en el párrafo primero, que la organización de las elecciones estatales y municipales es una función pública, que se le encarga a un organismo público autónomo independiente al que denomina Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California y a cuya integración concurren ciudadanos y los partidos políticos. En el párrafo quinto dispone que el órgano superior normativo del instituto es el Consejo General Electoral, que se integrará por siete consejeros ciudadanos. Asimismo, el párrafo catorce dispone que contará con órganos operativos, a los que denomina Consejos Distritales Electorales, que se integrarán por cinco consejeros ciudadanos.

Consideramos que la prestación de servicios de los consejeros ciudadanos que integran al Consejo General Electoral y a los Consejos Distritales Electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, no es constitutiva de una relación individual de trabajo, porque dicha prestación de servicios se trata únicamente del cumplimiento de una obligación ciudadana, prevista en el artículo 36, fracción V de la Constitución nacional, consistente en el cumplimiento de las funciones electorales que se encomienda a todo ciudadano, como lo es la de integrar los organismos electorales.

En este mismo sentido, se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis de Jurisprudencia 141/2005, visible en la página 278 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, al establecer que los Consejeros Electorales del estado de Querétaro no están sujetos a una relación de naturaleza laboral, resultando aplicable tal

criterio a Baja California, Toda vez que en ambas entidades federativas se regulan de igual manera:

**CONSEJEROS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO. NO ESTÁN SUJETOS A UNA RELACIÓN DE NATURALEZA LABORAL.** El artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga establece que la organización de las elecciones locales es una función estatal realizada a través del Instituto Electoral de la entidad, el cual constituye un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, cuyo órgano de dirección superior es el Consejo General, integrado por 7 Consejeros electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado, a propuesta de los grupos parlamentarios, lo que revela que los Consejeros Electorales son servidores públicos que no están sujetos a una relación laboral con la propia legislatura; ello, ante la inexistencia del elemento de subordinación, dado que una vez designados son independientes y autónomos en el ejercicio de la función de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. No obsta a lo anterior la prohibición expresa de que los mencionados Consejeros tengan cualquier otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en instituciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados, pues de ello no puede derivarse la naturaleza del vínculo que une al referido Instituto con aquéllos, además de que tal disposición no fue establecida con el propósito de definir la relación entablada entre ellos, sino con el de garantizar la independencia, imparcialidad, autonomía y profesionalismo de los Consejeros, para que en la organización de las elecciones locales operen los principios rectores de la función electoral, en acatamiento a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**FUENTE:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Segunda Sala. Tomo XXII, Diciembre de 2005. 2a./J. 141/2005. Página 278.

Se ratifica lo anterior, porque a los consejeros ciudadanos que integran al Consejo General Electoral y a los Consejos Distritales Electorales, se les somete por la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California (LIPE) y por sus reglamentos, a un tratamiento distinto al que están constreñidos los funcionarios públicos, como por ejemplo:

- No podrán renunciar a sus cargos y sólo podrán excusarse del cumplimiento de ellos cuando tuvieren una causa que así lo justificara (artículo 39 del Reglamento Interior del Consejo Estatal Electoral R.I.T.C.E.E.);
- Se le dará aviso a sus patrones, cuando los tuvieren, de las facilidades que deben de otorgarles para el cumplimiento de sus funciones (artículo 70 de la LIPE);
- Están sometidos a un régimen de responsabilidades distinto al que establece la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos del Estado, el cual se contempla en el título tercero del libro noveno de la LIPE

Un aspecto importante a considerar en este punto es lo relativo a si los consejeros ciudadanos que integran el Consejo General y los Consejos Distritales están obligados a presentar la declaración de situación patrimonial que exige la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Baja California .

En marzo de 2010, la Contraloría General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (IEPCBC), requirió a los Consejeros Ciudadanos que integraban los Consejos Distritales Electorales, por la presentación ante la misma, de la declaración patrimonial a que se refiere el artículo 46, fracción XI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

Lo anterior, planteó la obligatoriedad o no, para los Consejeros Distritales Electorales de presentar la Declaración de Situación Patrimonial.

Como asesor jurídico externo del IEPCBC, opiné que ninguno de los Consejeros de los Consejos Distritales Electorales, y desde luego los Presidentes de los mismos, y mucho menos los Secretarios Fedatarios, tenían la obligación de presentar ante la Contraloría General del IEPCBC, la Declaración de Situación Patrimonial que se les estaba requiriendo, basándome en las siguientes consideraciones:

El artículo 91, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, prevé:

**ARTÍCULO 91.-** *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos los representantes de elección popular; a los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios y empleados; y, en general a toda persona que desempeñe un empleo,*

*cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

La anterior disposición constitucional, es reglamentada en el artículo 77, fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, a la letra señalaba en marzo de 2010:

**ARTÍCULO 77.-** *Tienen obligación de presentar declaración de situación patrimonial ante las autoridades a que se refiere el artículo anterior, según corresponda y bajo protesta de decir verdad:*

...

*II. En los Organismos Constitucionales Autónomos: Desde Jefes de Departamento hasta los Titulares, así como aquellos servidores públicos que con cualquier carácter manejen, recauden, administren, fiscalicen, auditen o resguarden fondos, valores, recursos financieros, materiales y humanos;*

...

De estas disposiciones jurídicas, se desprende que en el Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, que es un organismo constitucional autónomo, solamente estarían obligados a presentar la declaración de situación patrimonial, del nivel de jefes de departamento hasta los titulares del organismo, o cualesquier otro servidor público que en el mismo manejen, recauden, administren, fiscalicen, auditen o resguarden fondos, valores, recursos financieros, materiales y humanos.

En este orden de ideas, se hace necesario que fijemos quienes son los titulares del Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California y en este sentido, solamente lo son, atendiendo las funciones que llevan a cabo, el Consejo General Electoral, quien como órgano superior normativo, es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como preservar el cumplimiento de los principios que rigen la función electoral; y, la Dirección General, quien tiene a su cargo, además de la representación legal del organismo, llevar a cabo y coordinar la administración del Instituto, que incluye, el manejo del patrimonio, el manejo de los recursos humanos y desde luego el manejo de todos los bienes del Instituto, así como la coordinación de los demás órganos que como parte de la misma Dirección General se establecen en la Ley, como son las Direcciones

Ejecutivas del Registro de Electores, de Procesos Electorales, de Informática y Estadística Electoral y la Administrativa.

En primer término estos órganos del Organismo Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California son los únicos que pueden ser considerados como titulares del mismo, y con tal carácter ser exigidos a la presentación de la declaración de situación patrimonial. En el caso que el Consejo General apruebe la creación de más Direcciones o unidades técnicas, las personas que ocupen dichos cargos, también serán exigidos con la obligatoriedad de presentar declaración de situación patrimonial.

En segundo término, los jefes de los Departamentos, como tales, a que se refieren los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y en su caso 22 del Reglamento Interior de la Dirección General, por las funciones que realizan, y que se regulan en los artículos 26, 27, 28, 29, 30, 30 Bis, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 40, 41 y 42 del referido Reglamento, también tendrían la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial.

De los puntos que anteceden, se desprende que los Consejeros Distritales Electorales, no son titulares del organismo constitucional autónomo denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, en virtud de que las funciones que desempeñan no son de representación legal del organismo constitucional del que forman parte, ni llevan a cabo ninguna función de administración o de dirección del mismo; ni son tampoco jefes de departamento, ni realizan actividades que puedan encuadrarse como que “manejen, recauden, administren, fiscalicen, auditen o resguarden fondos, valores, recursos financieros, materiales y humanos”; y por ende los Consejeros Electorales Distritales no tendrán la obligación de formular la declaración patrimonial.

En efecto, los Consejos Distritales Electorales son creados por el artículo 5, de la constitución local, de la manera siguiente:

*Los Consejos Distritales son órganos operativos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, que se integrarán por cinco Consejeros Electorales Distritales nombrados por las dos terceras partes de los integrantes del órgano superior normativo del cual dependen; así como por representantes acreditados por los partidos políticos, con voz pero sin voto, en la forma que establezca la Ley y, un Secretario Fedatario nombrado mediante votación de las dos terceras partes de los Consejos Distritales a propuesta de cada uno de los Consejeros Presidentes, la Ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación.*

En la ley reglamentaria de la anterior disposición constitucional, se establece, en relación a los Consejos Distritales, las siguientes funciones y facultades:

**ARTÍCULO 162.-** *Los Consejos Distritales Electorales, son órganos operativos y dependientes del Consejo General, responsables en el ámbito de su competencia, de la preparación, organización, desarrollo, vigilancia y cómputo de las elecciones de Gobernador, municipales y diputados, por ambos principios.*

*En cada Distrito Electoral en que se divida el territorio del Estado funcionará un Consejo, con residencia en la cabecera del mismo.*

**ARTÍCULO 170.-** *Para que los Consejos Distritales Electorales sesionen válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Consejero Presidente. En caso de que no se reúna la mayoría solicitada, se citará de nuevo a sesión que deberá celebrarse dentro de las veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, en ambos casos deberá estar presente el Consejero Presidente, o el que éste designe para el caso de ausencias momentáneas en las sesiones.*

*Las faltas temporales del Consejero Presidente, serán sustituidas por el Consejero Electoral numerario, en el orden de prelación, que para tal efecto se realice mediante sorteo.*

*Los consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos acreditados, serán citados a las sesiones ordinarias cuando menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, y a las sesiones extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación.*

*Las resoluciones que se tomen serán por mayoría de votos, salvo los casos previstos en esta Ley que requieran de mayoría calificada y en caso de empate en segunda ronda, será de calidad el voto del Consejero Presidente.*

*El Director General o los directores ejecutivos, podrán asistir a las sesiones de los Consejos Distritales, para tratar asuntos de su competencia, previa petición que le hagan al Consejero Presidente del Consejo Distrital que corresponda, o que éste así lo solicite.*

**Para su operación y funcionamiento los Consejos Distritales Electorales se sujetarán a las disposiciones del reglamento y acuerdos que expida el Consejo General.**

**ARTÍCULO 171.-** *Los Consejos Distritales Electorales tendrán, dentro del ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:*

*I. Cumplir y hacer cumplir esta Ley, los acuerdos y resoluciones que dicten las autoridades y órganos electorales;*

*II. Designar o remover por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes con derecho a ello, al Secretario Fedatario del Consejo Distrital Electoral, conforme a la propuesta del Consejero Presidente;*

*III. Designar en caso de ausencia del Secretario Fedatario, de entre el personal del Instituto Electoral, a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión;*

*IV. Sortear a los ciudadanos que serán capacitados como funcionarios de casilla, y una vez capacitados designarlos, determinando las funciones que desempeñará cada uno de ellos, tomando en cuenta su idoneidad y garantizar que las Mesas Directivas de Casilla se instalen en los términos de esta Ley;*

*V. Aprobar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en esta Ley;*

*VI. Enviar a la Dirección General del Instituto Electoral para su publicación la lista de integración y ubicación de las Mesas Directivas de Casilla;*

*VII. Aprobar el registro de las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa;*

*VIII. Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos, ante el Consejo;*

*IX. Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;*

*X. Realizar el sorteo de los lugares de uso común para la colocación de propaganda de los partidos políticos, de acuerdo a los lineamientos que emita para tal efecto el Consejo General;*

- XI. Ordenar la entrega a los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla, de la documentación, materiales y útiles necesarios, para el debido cumplimiento de sus funciones;
- XII. Recibir los paquetes electorales y la documentación relativa a las elecciones de Gobernador, municipales y diputados;
- XIII. Realizar el cómputo distrital de las elecciones de Gobernador, municipales y diputados;
- XIV. Hacer la declaración de validez de la elección y consecuentemente autorizar la expedición de constancias de mayoría en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, así como informar de esta actividad al Consejo General;
- XV. Enviar al Consejo General las actas levantadas sobre el cómputo distrital de las elecciones de Gobernador, municipales y diputados, por ambos principios;
- XVI. Preparar la memoria técnica del proceso electoral en el Distrito Electoral correspondiente, remitiéndola a la Dirección General del Instituto Electoral, antes de la entrada en receso del Consejo Distrital respectivo, y
- XVII. Las demás que disponga esta Ley.

**ARTÍCULO 293.-** *El Consejo Distrital Electoral acordará, cuando las condiciones geográficas de una sección hagan difícil el acceso de los electores residentes en un mismo sitio, la instalación de casillas distantes en lugares que ofrezcan un fácil acceso, para que se proceda a la elaboración de la Lista Nominal de Electores con fotografía que corresponda a cada una de ellas, siempre y cuando las condiciones técnicas lo permitan.*

**ARTÍCULO 296.-** *Los Consejos Distritales Electorales, harán una evaluación objetiva para seleccionar de entre dichos ciudadanos a los que resulten aptos, a más tardar el veinticinco de mayo del año de la elección.*

**ARTÍCULO 297.-** *Los Consejos Distritales Electorales, a través de la Dirección Ejecutiva de Procesos Electorales, notificarán a los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla, sus respectivos nombramientos y los citará a rendir la protesta de Ley.*

**ARTÍCULO 319.-** *Los Consejeros Presidentes de los Consejos Distritales Electorales, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Procesos Electorales, entregarán a cada Presidente de Mesa Directiva de Casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente:*

**ARTÍCULO 360.-** *A partir de la hora de clausura de las casillas los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla, bajo su responsabilidad, entregarán al Consejo Distrital Electoral que corresponda, los paquetes y expedientes dentro de los plazos siguientes:*

*I. Inmediatamente cuando se trate de casillas urbanas, y*

*II. Hasta seis horas cuando se trate de casillas rurales.*

**ARTÍCULO 361.-** *El Consejo Distrital Electoral que corresponda, previamente al día de la elección, podrá determinar la ampliación de los plazos de recepción de paquetes y expedientes de casilla, para aquellas que lo justifiquen.*

*Los Consejos Distritales adoptarán previamente al día de la elección, las medidas necesarias para que los paquetes con los expedientes de las elecciones sean entregados dentro de los plazos establecidos y para que puedan ser recibidos en forma simultánea.*

De las funciones que se atribuyen a los Consejos Electorales Distritales, se desprende que todas y cada una de ellas son de naturaleza electoral y en nada tienen que ver con la administración del organismo denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Los Consejos Distritales electorales, no tienen a su disposición, en lo absoluto, el manejo de los recursos humanos con los que cuentan para su operación, ni el manejo de los bienes muebles o inmuebles que utilizan. Todo se le encarga a la Dirección de Administración de la Dirección General, quien tiene la obligación durante los procesos electorales de ubicar en cada municipio un delegado para atender, en estos aspectos, a los Consejos Electorales Distritales.

Nuestra opinión concluyó de la manera siguiente:

Los Consejeros Electorales Distritales no son sujetos a la obligatoriedad de presentar, ante la Contraloría General del Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, la declaración patrimonial a que se refiere el artículo 46, fracción XI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

Los titulares del organismo constitucional autónomo Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California son, atendiendo las funciones que llevan a cabo, el Consejo General Electoral, y la Dirección General y por ende, los Consejeros Electorales

Generales y el Director General, tienen la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial.

No debe confundirse a los titulares de un organismo, con los titulares de uno de sus órganos.

Los jefes de los Departamentos del Instituto Estatal Electoral y a los que se refieren los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y en su caso 22 del Reglamento Interior de la Dirección General, por las funciones que realizan, y que se regulan en los artículos 26, 27, 28, 29, 30, 30 Bis, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 40, 41 y 42 del referido Reglamento, también tendrían la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial.

Las funciones que se atribuyen a los Consejos Electorales Distritales, son de naturaleza electoral y en nada tienen que ver con la administración del organismo denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Las decisiones que toman los Consejos Distritales Electorales dependan, en su caso, de las que a su vez tome el Consejo General Electoral, según lo previsto en el párrafo in-fine del artículo 170 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California.

Es incorrecta la inclusión de los Consejeros Presidentes y de los Secretarios Fedatarios de los Consejos Distritales, como sujetos obligados a presentar ante la Contraloría General del IEPCBC, la declaración de Situación Patrimonial.

La inclusión por el Contralor General, dentro del Reglamento de 31 de marzo de 2011, de los Consejeros Presidentes y de los Secretarios Fedatarios de los Consejos Distritales, no se encuentra ni fundada ni motivada, como se lo exige el artículo 77, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

### **3.2.2.- Secretario Fedatario del Consejo General Electoral del IEPCBC.**

El Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, deberá nombrar a un Secretario Fedatario del mismo, quien tendrá las facultades, atribuciones y funciones que les señala el artículo 148, de la LIPE, así como otras disposiciones de la misma, de las cuales se desprende que los servicios que prestan, los hacen de manera subordinada al Consejo General Electoral, y en consecuencia, dichos servicios constituyen una relación individual de trabajo, que debería de estar reglamentada por las

disposiciones jurídicas que expidiera el Congreso del Estado de Baja California, acorde a la reforma que se propone en el capítulo anterior, preservando el régimen de autonomía e independencia de que está dotado el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, características que lo determinan como un organismo constitucional autónomo, según se justificó en el capítulo 1.

### ***3.2.3.- Director General del Instituto Electoral***

El Instituto Electoral, según lo dispone el artículo 5º, apartado B, párrafo nueve, de la Constitución local, deberá de contar con un órgano directivo que será la Dirección General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana quien será nombrado por el Consejo General Electoral a propuesta del Consejero Presidente en la forma y términos que establece el artículo 154, de la LIPE. El Director General del Instituto, tienen las facultades, atribuciones y funciones que le señala, el artículo 155 de la LIPE.

El Director General, guarda una relación individual de trabajo con el Instituto Electoral, toda vez que la prestación de los servicios y las funciones que desempeñan para el Instituto, lo hacen de manera subordinada al Consejo General Electoral.

Consideramos que su relación de trabajo debe de regirse, acorde a la conclusión a la que arribamos en el capítulo anterior y con base en las argumentaciones y razonamientos que ahí se expusieron, por un estatuto laboral que elabore el Congreso del Estado, respetando la condición de un organismo constitucional autónomo, e impidiendo en todo tiempo, la menor ingerencia que pudieran tener los órganos que integran la administración central del Estado en los asuntos internos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

### **3.2.4.- Directores Ejecutivos de la Dirección General del IEPC.**

El artículo 151 de la LIPE establece que la Dirección General del IEPC contará con las direcciones ejecutivas de Procesos Electorales, de Administración, del Registro de Electores y de Informática y Estadística Electoral, las cuales cuentan con las atribuciones que les señalan los artículos 158, al 161, de la LIPE. Los directores ejecutivos de la Dirección General del Instituto Electoral, prestan sus servicios personales subordinados al Director General, según se desprende

de las funciones que se les encomienda por la LIPE, razón por la cual la relación que los une es de carácter laboral y debería estar regulada por la ley que expida el Congreso del Estado, en los términos que se proponen en el capítulo anterior, evitando la confusión que actualmente existe en cuanto a la normatividad que debe regular dichas relaciones laborales, y con ello evitar toda ingerencia estatal que vulnere su régimen autonómico.

### ***3.2.5.- Personal Administrativo y de Servicio.***

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, debe contar con personal que realice las labores de apoyo administrativo y de servicio. En este momento existe una total indefinición del régimen jurídico al que deben estar sometidos en cuanto a la regulación de la prestación de su servicio. Si atendemos a la Constitución local, dicha prestación de servicio, debería de estar regulada por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Baja California, y de los conflictos que de dichas relaciones se derivaran deberían de ser resueltos por el Tribunal de Arbitraje del Estado. Empero, el Tribunal de Arbitraje ha estimado que no es competente para conocer de dichos conflictos, al considerar que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana es un organismo descentralizado de la administración pública estatal y por ende, con base en la Jurisprudencia 1/96, declina su competencia en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje del Estado, quienes aplican la Ley Federal del Trabajo. Además, ya señalamos la diversidad de criterios de los Tribunales Colegiados de este Circuito Judicial Federal, que tienen como consecuencia la total incertidumbre de la regulación de las relaciones laborales del IEPCBC.

Lo anterior, es totalmente inadecuado a la naturaleza jurídica del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, en virtud de que es un organismo constitucional autónomo y no un organismo descentralizado. La indefinición de las normas jurídicas aplicables, debe de resolverse en la forma y en los términos que se propone en el capítulo anterior, de manera que la reglamentación de las relaciones laborales respete sus características de autonomía e independencia, evitando al máximo cualesquier ingerencia del Estado en sus asuntos internos. Esto es, las relaciones laborales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, antes de que prosperen las reformas propuestas, deben ser reguladas por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del

Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Baja California y el órgano jurisdiccional competente para resolver los conflictos debe ser el Tribunal de Arbitraje del Estado. De la misma manera los prestadores de servicio personales del IEPCBC, deben ser afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), gozando de todos los beneficios de la seguridad social.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** Los organismos descentralizados, aunque gozan de cierta autonomía, esta no es plena; no obstante, forman parte de la administración pública, puesto que, en general, cumplen con la realización de actividades que corresponden a los diversos ámbitos de acción del estado ya sean federal, estatal o municipal y forman parte del Poder Ejecutivo.

**SEGUNDA.-** Los organismos que integran la administración pública centralizada son aquéllos por medio de los cuales, el Estado cumple sus fines de una manera general, y por ende no tienen personalidad jurídica propia distinta a la del propio Estado.

**TERCERA.-** La tradicional división tripartita del poder público ha quedado superada con la aparición de la figura reconocida en la doctrina bajo la denominación de órgano constitucional autónomo. Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.

**CUARTA.-** Los organismos públicos autónomos, se distinguen de los organismos descentralizados, esencialmente, por las razones siguientes:

- a).- Su creación, se encuentra en la Constitución, esto es, en la norma jurídica fundamental.
- b).- Ejercen una función de Estado que por razones políticas, se decide no encomendar a los órganos de gobierno centrales.
- c).- Gozan de plena autonomía, otorgada constitucionalmente.
- d).- Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.
- e).- Son órganos del Estado, aunque no forman parte de ninguno de los tres poderes tradicionales.
- f).- No forman parte de la administración pública central.
- g).- Cuentan con la facultad de expedir sus reglamentos administrativos, privándose al Ejecutivo Federal o Local, de tal facultad.

**QUINTA.-** Las legislaturas Locales pueden crear Organismos Constitucionales Autónomos, siempre y cuando reúnan las características que el propio máximo tribunal de la republica exige para ello.

**SEXTA.-** Por ello, compartimos la propuesta de Pedro Salazar y Luis Salgado de adicionar un párrafo al artículo 49 de la constitución general de la república y proponemos además que se adicione en los mismos términos, un párrafo al artículo 116 de nuestra carta magna, de la manera siguiente:

*Artículo 49*

Se propone adicionar este artículo con un párrafo tercero con el siguiente contenido:

Serán también parte de la organización suprema del estado, los órganos creados por esta Constitución y a los cuales la misma les otorgue el carácter de autónomos.

*Artículo 116*

Se propone adicionar un párrafo que pasaría a ser el segundo, con el siguiente contenido:

Serán también parte de la organización suprema de las entidades federativas, los órganos creados por sus Constituciones de cada uno de ellos y a los cuales las mismas les otorguen el carácter de autónomos.

**SÉPTIMA.-** El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, es un **ORGANISMO PÚBLICO AUTÓNOMO** creado en cumplimiento del Artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República.

**OCTAVA.-** Las entidades federativas, para organizar las elecciones estatales, crearon los organismos electorales como organismos descentralizados autónomos, estableciéndose por alguna de ellas que las relaciones laborales se regularían por las leyes de Servicio Civil que expidieran sus legislaturas locales; pero, otras consideraron que dichas relaciones laborales se regirían por los estatutos que los propios organismos expidieran, mientras que otros estados determinaron que las relaciones laborales de sus organismos electorales administrativos se regulan por la Ley Federal del Trabajo.

**NOVENA.-** Se propone una modificación al artículo 116 de la constitución nacional, para que las entidades federativas estén en aptitud de expedir las normas jurídicas que rijan las relaciones de trabajo de los servidores de los organismos electorales, respetando los principios básicos que se desprenden del artículo 123 de la misma carta magna, de la manera siguiente:

Dice “fracción VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias:”

Se propone que diga: fracción VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, *así como las de sus organismos administrativos electorales*, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

**DÉCIMA.-** De los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados, encontramos que por un lado señalan que la normatividad aplicable a las relaciones labores del IEPCBC, resulta ser la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California y por el otro, que deben regularse por la Ley Federal del Trabajo; con la consecuente contradicción de que el Tribunal que resuelva los conflictos sea por un lado el Tribunal de Arbitraje del Estado y por otro las Juntas de Conciliación y Arbitraje, llegando uno de los Tribunales Colegiados al extremo de determinar que resulta aplicable la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del

Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, pero la Jurisdicción de resolver el conflicto le compete a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Los Consejeros Electorales Distritales no son sujetos a la obligatoriedad de presentar, ante la Contraloría General del Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, la declaración patrimonial a que se refiere el artículo 46, fracción XI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Los titulares del organismo constitucional autónomo Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California son, atendiendo las funciones que llevan a cabo, el Consejo General Electoral y la Dirección General y por ende, los Consejeros Electorales Generales y el Director General, tienen la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial.

**DÉCIMA TERCERA.-** Las relaciones laborales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, antes de que prosperen las reformas propuestas, deben ser reguladas por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Baja California y el órgano jurisdiccional competente para resolver los conflictos debe ser el Tribunal de Arbitraje del Estado. De la misma manera los prestadores de servicio personales del IEPCBC, deben ser afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), gozando de todos los beneficios de la seguridad social.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acosta Romero, M. (1991). *Teoría General del derecho Administrativo*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Esquivel, G. A. (2006). *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Fraga, Gabino. (1994). *Derecho Administrativo*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Salazar , P., & Salgado, L. (2012). Órganos Constitucionales Autónomos. Una propuesta de reforma. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 592.
- Serras Rojas, A. (1991). *Derecho Administrativo*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Solorio Ramírez, D. (2002). En la Universidad la autonomía no es un mito. *Revista de la Educación Superior*.
- Valentín Ugalde, F. (2012). Órganos Constitucionales Autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal No. 29*, 254.