

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI



***NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN QUE EXISTE
ENTRE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y
SUS SERVIDORES PÚBLICOS***

**TRABAJO TERMINAL QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE
ESPECIALIDAD EN DERECHO**

Presenta:

FRANCISCO JAVIER PEREDA AYALA

ASESOR:

MTRO. DANIEL SOLORIO RAMIREZ

Mexicali, Baja California, México

Junio del 2005

INTRODUCCIÓN

El tema seleccionado en el presente trabajo de investigación es la naturaleza de las relaciones jurídicas que existen entre el Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California y sus servidores públicos, pretendiendo determinar como consecuencia de las referidas relaciones, cual es el ordenamiento jurídico que las regula, las condiciones de trabajo que deben de gozar los prestadores de servicios, el órgano jurisdiccional competente para resolver los conflictos derivados de esas prestaciones de servicios y el régimen de seguridad social al que están sujetos dichos servidores públicos.

En el desarrollo del tema se hace necesario, en primer término, fijar la naturaleza jurídica del Instituto Estatal Electoral. Para ello, se analizará si ¿es un órgano del Estado? o por el contrario, si ¿es un organismo descentralizado de la organización estatal? A fin de responder a las anteriores interrogantes, es menester estudiar los conceptos de administración pública centralizada y descentralizada y sobre todo el concepto de órganos autónomos de la administración pública centralizada.

Una vez determinados los anteriores conceptos y fijadas las respuestas a las referidas interrogantes, se analizará si es correcto el criterio que al respecto siguen, tanto el Tribunal de Arbitraje del Estado, como la Junta de Conciliación de Arbitraje del Estado, para declinar y aceptar, respectivamente, la competencia jurisdiccional para resolver los conflictos laborales del Instituto Estatal Electoral, aplicando una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido que la Ley del Servicio Civil del Estado de Baja California, no se aplica a los organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal, considerando como tal al Instituto Estatal Electoral del Estado.

Después se hace necesario, la investigación de la situación que al respecto guardan los órganos administrativos electorales de las entidades federativas de la República, creados en cumplimiento de lo previsto en el Artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República.

Una vez hecho lo anterior, examinaremos en forma particular y concreta la relación que une al Instituto Estatal Electoral de Baja California con los Consejeros Ciudadanos Electorales; con el Presidente del Consejo Estatal Electoral y los Directores Generales del Instituto Estatal Electoral y del Registro Estatal Electoral; con los Secretarios Fedatarios del Consejo Estatal y de los Consejos Distritales; y, por último discernimos lo correspondiente a los demás servidores públicos del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California; determinando si les resulta aplicable la Ley Federal del

Trabajo o la Ley del Servicio Civil del Estado y consecuentemente, si el órgano decisorio de sus conflictos lo es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal de Arbitraje del Estado.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las relaciones laborales de los organismos públicos descentralizados, se rijan por las reglas generales que señala el Artículo 123, Apartado A, de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, y no por las excepciones que la propia Constitución permite para los trabajadores que prestan sus servicios a los Poderes de la Unión o a los Poderes de los Estados y los Municipios, cuyas bases se señalan en el Artículo 123, Apartado B, 116 fracción VI y 115 fracción VIII, de la Constitución General de la República, o bien, por el Artículo 41 fracción III, párrafo segundo de la misma Carta Magna, que permite que las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Federal Electoral, se regulen por un Estatuto que apruebe el Consejo General del mismo, y por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.

Este criterio de la Suprema Corte de Justicia se contiene en la tesis de jurisprudencia 1/1996, cuyo rubro y contenido es el siguiente (IUS2004 Suprema Corte de Justicia de la Nación):

“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”.

El criterio jurisprudencial antes transcrito, sirve de fundamento al Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California y a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, para definir que los conflictos laborales del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California son competencia de este último órgano jurisdiccional, porque lo consideran como un organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal y consideran, consecuentemente, que sus relaciones laborales se rigen por la Ley Federal del Trabajo y no por la Ley del Servicio Civil del Estado, no obstante que el Artículo 5º, de la Constitución Local, determina que a las relaciones laborales del Instituto Electoral Local, se les regule por la Ley del Servicio Civil.

Este criterio de los Tribunales laborales estatales, ha propiciado que se apliquen al Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, las reglas que sobre condiciones generales de trabajo, duración y rescisión de la relación de trabajo, organizaciones sindicales, convenciones colectivas y huelgas contempla la Ley Federal del Trabajo; así como que el órgano jurisdiccional que resuelva sus conflictos laborales sea la Junta de Conciliación y Arbitraje del Estado, con todas las consecuencias que ello implica. Lo anterior, sin duda alguna afecta sensiblemente la función electoral que se le tiene encomendada al Instituto Estatal Electoral.

Baste imaginar un emplazamiento a huelga en el que se esté solicitando la celebración de un Contrato Colectivo o la revisión de uno ya celebrado, cuya suspensión de labores se anuncie para el día en que haya de celebrarse la jornada electoral, o bien, cualesquier fecha dentro de la etapa de preparación de la elección; o un conflicto intergremial que en un año electoral propicie la distracción de las autoridades electorales y de los propios trabajadores en actividades distintas a las funciones electorales, con la clara desatención en la consecución de éstas, en detrimento de la naturaleza y de la trascendencia de las funciones encomendadas a los organismos electorales estatales por la propia Constitución General de la República.

Por otra parte, el criterio sostenido por los tribunales laborales del Estado, en el sentido de aplicarle a las relaciones laborales del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, la Ley Federal del Trabajo y no la Ley del Servicio Civil, ha propiciado una serie de problemas jurídicos-laborales, en virtud de que desde el inicio del referido Instituto electoral, se ha venido aplicando la Ley del Servicio Civil, que contiene mejores prestaciones que la Ley Federal del Trabajo; y que señala reglas diversas en cuanto a la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza y sobre la rescisión, terminación y suspensión de las relaciones de trabajo. Los problemas se derivan de la situación en que se encontraban regulados los trabajadores del Instituto en base a la Ley

del Servicio Civil, porque, repetimos, sus relaciones laborales se habían venido regulando por la mencionada Ley laboral burocrática del Estado de Baja California.

En síntesis, vemos que la Constitución Local, por una parte, establece que las relaciones de trabajo en el Instituto Estatal Electoral serán regidas por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Sin embargo, por otra parte la jurisprudencia fijada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que a los Organismos Descentralizados del Estado de Baja California no les resulta aplicable dicha Ley; y los tribunales laborales del Estado, consideran que el Instituto Estatal Electoral es un organismo estatal descentralizado y que por ende se le aplica la Jurisprudencia en cuestión.

De lo anterior se ha derivado una total incertidumbre para los servidores públicos del Instituto Estatal Electoral del Estado, al considerársele por los tribunales laborales como un organismo descentralizado, además de los problemas que ello conlleva, se hace necesario también, determinar cuál régimen de seguridad social debe de aplicárseles a dichos servidores, con la circunstancia de que no están afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, y sí están gozando a la fecha de seguro médico que brinda el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Baja California, pero no las restantes prestaciones a que tienen derecho derivadas de la seguridad social.

Es necesario entonces, determinar ¿cuál es la naturaleza jurídica del Instituto Estatal Electoral?; y, como consecuencia, determinar ¿cuál es la naturaleza de la relación jurídica que guardan con el Instituto los Consejeros Ciudadanos que integran el Consejo Estatal Electoral y los Consejos Distritales Electorales; el Presidente del Consejo Estatal Electoral; el Secretario Fedatario; los Directores Generales y los Directores de área y por último, la de todo el demás personal administrativo, que presta sus servicios personales para el Instituto Estatal Electoral?

OBJETIVOS

De lo anteriormente expuesto, fijaremos como objetivos del presente trabajo de investigación, los siguientes:

- Revisar los sustentos teóricos de las instituciones como el Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California.
- Analizar el marco normativo y la jurisprudencia en materia de las relaciones laborales del Instituto Estatal Electoral, y de los demás organismos electorales de las diversas entidades federativas, conforme a la legislación que los rige.
- Elaborar las reformas necesarias en la Constitución General de la República, en la

Constitución Local y en las leyes reglamentarias.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La importancia de este estudio, se centra en la situación de tipo práctico, que se plantea por la incertidumbre en que viven los servidores públicos del Instituto Estatal Electoral, sobremanera en lo referente al régimen de seguridad social a que deben de estar sujetos.

Es urgente, atendiendo la naturaleza de las funciones del Instituto Estatal Electoral, que se determine con claridad las normas a que está sujeta la prestación de los servicios de sus servidores públicos y con ello las condiciones de trabajo a que están sujetos, los derechos y obligaciones que tienen y el Órgano Jurisdiccional que debe de resolver sus conflictos.

En la misma situación que prevalece en el Instituto Estatal Electoral, y que quedó mencionada en el apartado correspondiente al planteamiento del problema, se encuentran los restantes organismos electorales de las entidades federativas de la República, por lo que resulta de gran trascendencia para la vida jurídica del país, que se aporten soluciones y directrices que posibiliten, en un corto plazo, por lo menos un principio de solución a dicha problemática.

CRITERIOS METODOLÓGICOS

El presente trabajo de investigación, por su naturaleza, es de carácter descriptivo con aplicación de las técnicas de investigación documentales, fuentes normativas, informáticas y bibliográficas.

Por lo que se refiere a las fuentes normativas, haremos referencia a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California y la Jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, utilizaremos la técnica de investigación jurídica de campo, consistente en consultas a los Institutos Estatales Electorales de todas las entidades de la República, con el objeto de constatar los términos que en la normatividad y en la práctica, se aplican para regular sus relaciones laborales y la solución de los conflictos que dichas relaciones ocasionan.

En cuanto a las fuentes informáticas analizaremos y abordaremos el disco compacto que

edita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llamado IUS 2004, y que contiene las jurisprudencias y tesis aisladas que emite ese Máximo Tribunal de Justicia, específicamente respecto del tema que nos ocupa.

Por último, las fuentes bibliográficas serán las obras escritas por expertos juristas en materia de Derecho Administrativo. Respecto del tema, en la materia laboral, no existe antecedente bibliográfico alguno.

CAPÍTULO 1. NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

1.1. Conceptos fundamentales

En este capítulo abordamos el estudio de la naturaleza jurídica del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California (IEE). 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 autónomos.

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

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 Poder¹

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...²

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

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

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 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 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”³. 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”⁴.

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

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

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

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, tiene personalidad jurídica derivada de la ley y la ejercita bajo su responsabilidad y la autonomía significa el derecho de darse su propia legislación⁵

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.⁶

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:⁷

- 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.

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

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

⁷ Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. 1988: p. 737

- 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.

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”.

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 caso de los municipios o el caso de los organismos autónomos, como el Banco de México, El Instituto Estatal Electoral, 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.

1.3. 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 está 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*. Dentro de estos encontramos a la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los Tribunales Contenciosos Administrativos, los Institutos Estatales Electorales, la Universidad Autónoma de Baja California, las Procuradurías de la Defensa de los Derechos Humanos de las Entidades Federativas, el Banco de México, etc.

Bajo esta óptica que la doctrina mexicana aún no explora lo suficiente, han sido creados el Instituto Federal Electoral y sus similares en todos los Estados de la federación mexicana. Lo mismo ocurre con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus homólogos en toda la República. El Banco de México y los Tribunales de Jurisdicción Administrativa son también organismos públicos autónomos. Ninguno de los tres poderes del gobierno tiene sobre ellos relación de jerarquía, al menos en sentido jurídico. Aunque sus atribuciones son propias del Estado, no forman parte de los poderes tradicionales. Cumplen funciones del Estado, pero la naturaleza de dichas funciones, reclama una ubicación fuera de la esfera del gobierno, esto es, fuera de la ubicación

dentro de los poderes tradicionales.

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”.⁸

Respecto de esta figura de la administración pública, nada encontramos en la doctrina nacional. 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 celebrada el 14 de junio del año 2000⁹, 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, desconcentrados, el desconcentrado y el autónomo de gobierno, y que debería de 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

⁸ Daniel Solorio Ramírez. En la universidad la autonomía no es un mito, en *Revista de la Educación Superior*. 2002.

⁹ (Comisión de Estudios para la Reforma de Estado. Conclusiones y Propuestas, 2001:198)

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.¹⁰

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.

¹⁰ Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. 1988: p. 739.

- 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.

1.2.- NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

1.2.1.- Generalidades

El objetivo del presente apartado, es determinar si el Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California 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 General de la República y en el Artículo 5, de la Constitución del Estado de Baja California; y luego, analizaremos los elementos que forman parte de la naturaleza jurídica del Instituto Estatal Electoral.

Es necesario, que previamente a que se determine la naturaleza jurídica de las relaciones laborales del Instituto Estatal Electoral, se concluya la naturaleza jurídica del organismo, toda vez que de ésta, depende aquélla. En efecto, si el Instituto Estatal Electoral 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 Estatal Electoral de Baja California

El Instituto Estatal Electoral 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 IEE fue creado 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. 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 al padrón electoral, y listas nominales de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias de mayoría, capacitación electoral y educación cívica, geografía electoral y derechos y prerrogativas de los partidos políticos, ciñéndose para ello a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El propio Artículo 5° de la constitución local precisa que este organismo público será autoridad en la materia electoral, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones y contará con órganos normativos, directivos o ejecutivos, de vigilancia y técnicos.

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, misma que fue reformada el 20 de octubre del 2000 y que es la que está vigente, 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 109, que le señala al Instituto Estatal Electoral, los siguientes fines:

- I.- Contribuir al desarrollo de la vida democrática en el Estado;
- II.- Fortalecer el régimen de partidos políticos;
- III.- Integrar el Registro Estatal 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 de plebiscito y referéndum en los términos de la ley de la materia, y
- VIII.- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar al fortalecimiento y difusión de la cultura cívica y política.

Para mejor comprensión de la autonomía del Instituto Estatal Electoral de Baja California, es importante hacer notar que en la exposición de motivos de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, en torno al 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...¹¹

¹¹ Periódico Oficial del Estado de Baja California No.52, de fecha 15 de Diciembre de 1994.

1.2.3.- Determinación de los elementos distintivos de la naturaleza jurídica del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

Resulta importante precisar, que los elementos que distinguen la naturaleza jurídica del Instituto Estatal Electoral, 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:

- 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, indubitablemente, el IEE 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 IEE 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 Estatal Electoral 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 IEE 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 IEE, 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.

1.2.3.1. Autonomía Reglamentaria.

Consiste esta autonomía en la potestad que tiene el Instituto Estatal Electoral 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 Estatal Electoral 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 Estatal Electoral, a través de su órgano normativo superior (Consejo Estatal Electoral), quien puede hacerlo (Artículo 5° Constitucional y Artículo 122, fracciones II y XL, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales).

Es necesario destacar que el Instituto Estatal Electoral, 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 107, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales señala que el Instituto Estatal Electoral en su organización, funcionamiento y control se regirá por las disposiciones contenidas en la constitución local y en la propia ley electoral.

El artículo 5° de la constitución local señala, a su vez, que el IEE será la autoridad en la materia y será autónomo en sus decisiones y le señala, asimismo, que después de la

integración del Consejo Estatal 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 Estatal Electoral.- Artículo 5° Constitucional, y Artículos 110, fracción I, 111, 114, 117, 120, 121 y 122, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales.
- Consejos Distritales Electorales.- Artículo 5° Constitucional y 110, fracción II, 138, 139, 140, 141, 148 y 122, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales
- Director General del Instituto Estatal Electoral.- Artículo 5° Constitucional y 110, fracción IV, 126, 127, 129, 131 y 122, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales
- Director General del Registro Estatal Electoral.- Artículo 5° Constitucional y 110, fracción IV, 171, 172, 174, 175 y 122, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales.
- Director de Organización Electoral del Instituto Estatal Electoral.- Artículos 135 y 122, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales
- Director de Partidos Políticos y Prerrogativas del Instituto Estatal Electoral.- Artículos 134 y 122, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales
- Director de Capacitación Electoral del Instituto Estatal Electoral.- Artículos 136 y 122, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales.
- Director de Administración del Instituto Estatal Electoral.- Artículos 137 y 122, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales.

- Director de Operación del Registro Estatal de Electores.- Artículos 172, fracción II y 122, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales.
- Director de Informática del Registro Estatal de Electores.- Artículos 172, fracción II y 122, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales.
- Director de Administración del Registro Estatal de Electores.- Artículos 172, fracción II y 122, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales.

Este principio de Autonomía de Gobierno le garantiza al Instituto Estatal Electoral, 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° de la Constitución del Estado se crea el Instituto Estatal Electoral 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 IEE 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 IEE, 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° Constitucional, Artículos 4, Fracción I; 20, 30, 107 párrafo II; 111 y 266 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California).
- Potestad para ampliar o modificar los plazos y términos del proceso electoral en elecciones ordinarias (Artículo 122 Fracción XL de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California).
- Potestad para vigilar las actividades de los Partidos Políticos (Artículos 2, Fracción II, Artículos 4, Fracción II; 35, 72, 73, 74, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 127, Fracción II y 134 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California).
- Potestad para fijar la división territorial electoral (Artículo 122, Fracción XV; Artículo 174, Fracción III, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales).
- Potestad de autorizar la celebración de convenios de apoyo y colaboración con las autoridades federales o estatales en materia electoral (Artículo 122, Fracción XXX, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales).
- Potestad de fijar los topes de los gastos de campaña que realizarán los Partidos Políticos (Artículo 122, fracción XI, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales).
- Potestad de fijar las cabeceras distritales electorales (Artículo 122, Fracción III, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales).

1.2.3.4. Autonomía Administrativa.

Este elemento consiste en la facultad que tiene el IEE 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 Procesos Electorales, que enseguida se explican:

- Facultad del Instituto Estatal Electoral para elaborar y aprobar anualmente el proyecto de egresos: Artículos 122, Fracción XXVII, 123 Fracción IX; 131, Fracción XVII, Artículo 137 Fracción V; Artículo 174, Fracción XVII y Artículo 175 Fracción IX de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.

El proyecto del presupuesto anual de egresos del Instituto Estatal Electoral, es elaborado por los Directores Generales del Instituto Estatal Electoral y del Registro Estatal de Electores y remitidos al Presidente del Consejo Estatal Electoral, para que a su vez lo ponga a consideración de este órgano, para su aprobación. Los Directores Generales del Instituto y del Registro Estatal de Electores elaboran el anteproyecto anual de egresos que se le presenta al presidente del Consejo Estatal Electoral. 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 Estatal Electoral es elaborado y aprobado en la forma antes establecida, se envía al Ejecutivo Estatal para su inclusión dentro de su presupuesto la partida correspondiente, siendo por lo tanto, el presupuesto de egresos del estado, el que se presenta al Congreso 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 Estatal Electoral, 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 Estatal Electoral del Estado de Baja California, consiste, según el Artículo 108 de la Ley de Instituciones y Procesos 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 122, Fracción II, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, confiere al Consejo Estatal 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 127, Fracciones I y VI, del mismo ordenamiento, señala la obligación al Director General del Instituto Estatal Electoral y a los Directores 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 IX y X del Artículo 131 se faculta al Director General del Instituto Estatal 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 137 se faculta a la Dirección Administrativa 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 y, en el Artículo 175 se precisan estas mismas facultades para el Director General del Registro Estatal de Electores, para los efectos de esta Dirección.

1.3.- CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto en los apartados anteriores de este capítulo, es dable concluir que el Instituto Estatal Electoral 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 Estatal Electoral 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 III, 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 Estatal Electoral 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 ente 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 tercer párrafo 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.

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 faculte 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.

Estado	Disposición legal aplicable	Tribunal competente
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	Sala Electoral del Tribunal Electoral Local

	Derecho y la Equidad.	
Coahuila	Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. 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	Ley de Procedimientos Electorales del Estado 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 Electoral del Distrito Federal, Reglamentos Interiores, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal del Trabajo; Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes de orden común; los principios generales de derecho, y la equidad.	Tribunal 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 de Instituciones y Procedimientos Electorales y supletoriamente: Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal del Trabajo y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.	Tribunal Estatal Electoral
Guerrero	Código Electoral. Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral.	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	Ley Electoral y supletoriamente: Los Principios Generales de Derecho, Ley de	Tribunal Electoral del Estado

	Servidores Públicos para el Estado de Jalisco y sus Municipios; Ley Federal del Trabajo Burocrático; Ley Federal del Trabajo. La Jurisprudencia, La costumbre y La equidad.	
Estado de México	Formalmente la Ley de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, pero debido a una resolución de amparo se determino que fuera la Ley Federal de Trabajo.	Tribunal de Arbitraje del Estado, pero debido a ejecutorias de amparo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
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	Ley del Servicio Civil para el Estado, supletoriamente Ley Federal del Trabajo, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, la costumbre, el uso los principios generales de derecho, y en último extremo la equidad.	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	No está regulado en la Constitución; ni	No han tenido conflictos

	existe disposición alguna en la Ley Electoral de Sinaloa	
Sonora	Ley Federal del Trabajo.	Junta Local de Conciliación y Arbitraje
Tabasco	Ley Orgánica del Tribunal Estatal Electoral de Tabasco, y supletoriamente: Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; Ley Federal del Trabajo; Código Federal de Procedimientos Civiles. Los Principios Generales de Derecho y La Equidad.	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	Ley del Sistema de Módulos de Impugnación Electoral, Ley del Servicio Civil del Estado, y en forma supletoria: Los principios contenidos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Instituto; El Instituto; Ley Federal del Trabajo; La Jurisprudencia; y Los Principios Generales del Derecho.	Tribunal Electoral del Estado

Fuente: Información proporcionada por los Institutos Electorales de las entidades federativas durante los meses de mayo y junio del 2006.

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 fracción tercera, 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 ESTATAL ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En este capítulo nos referimos, de manera específica, a las relaciones laborales que se establecen en el Instituto Estatal Electoral 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 Estatal Electoral y a los Consejos Distritales Electorales; la del secretario fedatario del Consejo Estatal Electoral; la de los directores generales 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°, párrafo octavo de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California se establece que las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Estatal Electoral, 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 Estatal Electoral, así como las relaciones de mando entre éstos. Las relaciones de trabajo de los servidores del Instituto Estatal Electoral, 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 Estatal Electoral 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 1° 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 Estatal Electoral 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.

En conclusión, si el Instituto Estatal Electoral no es un organismo descentralizado de la administración pública estatal, no le sería dable que se le aplicaran los criterios jurisprudenciales mencionados. En el capítulo 1 de este trabajo, arribamos a la conclusión de que el Instituto Estatal Electoral 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 Estatal Electoral 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.

3.2. Análisis de las distintas prestaciones de servicios en el Instituto Estatal Electoral.

Enseguida analizamos los servicios que se prestan al Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, los consejeros ciudadanos, los directores generales y ejecutivos, el secretario fedatario del Consejo Estatal 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 Estatal Electoral y de los Consejos Distritales Electorales.

El artículo 5º de la constitución local dispone en el párrafo séptimo, 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 Estatal Electoral y a cuya integración concurren ciudadanos y los partidos políticos. En el párrafo noveno dispone que el órgano superior normativo del instituto lo será el Consejo Estatal Electoral, que se integrará por siete consejeros ciudadanos. Asimismo, dispone que contará con órganos normativos inferiores, a los que denomina Consejos Distritales Electorales, que también se integrarán por siete consejeros ciudadanos.

Consideramos que la prestación de servicios de los consejeros ciudadanos que integran al Consejo Estatal Electoral y a los Consejos Distritales Electorales del Instituto Estatal Electoral 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.

Se ratifica lo anterior, porque a los consejeros ciudadanos que integran al Consejo Estatal Electoral y a los Consejos Distritales Electorales, se les somete por la Ley de Procesos e Instituciones Electorales del Estado (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

3.2.2. Secretario Fedatario del Consejo Estatal Electoral del IEE.

El Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral, deberá nombrar a un Secretario Fedatario del mismo, quien tendrá las facultades, atribuciones y funciones que les señala el artículo 122, 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 Estatal 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 Estatal Electoral, características que lo determinan como un organismo constitucional autónomo, según se justificó en el capítulo 1.

3.2.3. Directores Generales del Instituto Estatal Electoral y del Registro Estatal de Electores

El Instituto Estatal Electoral, según lo dispone el artículo 5º de la Constitución local, deberá de contar con órganos directivos que serán la Dirección General del Instituto Estatal electoral y la Dirección General del Registro Estatal de Electores del Instituto Estatal Electoral quienes serán nombrados por el Consejo Estatal Electoral en la forma y términos que establece el artículo 120, fracción V, de la LIPE. Estos directores generales, tienen las facultades, atribuciones y funciones que les señala, al Director General del IEE, el artículo 128 de la LIPE y al Director General del Registro Estatal de

Electores del IEE, el artículo 170, del mismo ordenamiento legal.

Los directores generales, guardan una relación individual de trabajo con el Instituto Estatal Electoral, toda vez que la prestación de los servicios y las funciones que desempeñan para el Instituto, lo hacen de manera subordinada al Consejo Estatal 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 Estatal Electoral.

3.2.4. Directores Ejecutivos de la Dirección General del IEE y de la Dirección General del Registro Estatal de Electores del IEE.

El artículo 124 de la LIPE establece que la Dirección General del IEE contará con las direcciones ejecutivas de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, las cuales cuentan con las atribuciones que les señalan los artículos 132 al 135, de la LIPE. Asimismo, el artículo 168 de la LIPE señala que la Dirección General del Registro Estatal de Electores contará con las direcciones ejecutivas de Operación, de Informática y de Administración, cuyas funciones se establecen en los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento Interior de la Dirección General del Registro Estatal de Electores. Los directores ejecutivos de ambas direcciones generales del Instituto Estatal Electoral, prestan sus servicios personales subordinados a cada uno de los directores generales, según se desprende de las funciones que se les encomienda por la LIPE y el reglamento mencionado, 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 autónomo.

3.5. Personal Administrativo y de Servicio.

El Instituto Estatal Electoral debe de 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 Estatal Electoral 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.

Lo anterior, es totalmente inadecuado a la naturaleza jurídica del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, en virtud de que es uno 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.

FUENTES CONSULTADAS:

BIBLIOGRAFICAS:

Acosta Romero Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Primer curso. Décima edición. Ed. Porrúa; México, D.F., 1991.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ed. Porrúa, México, 1991.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Vigésima edición, ed. Porrúa, México, D.F., 1980.

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Décima cuarta edición, ed. Porrúa, México, D.F., 1988.

Solorio Ramírez Daniel, en la Universidad la Autonomía no es un mito, Revista de la Educación Superior, ed. ANUIES, México, D.F., 2002.

NORMATIVAS:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Agenda de Amparo, ediciones fiscales ISEF, México, D.F., 2004.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Anaya editores, S.A., México, D.F., 2003.

Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, Publicada en el Periódico Oficial no. 29, de fecha 20 de Octubre de 1989, Sección I, Tomo XCVI, consultada en el sitio de Internet “congresobc.gob.mx”.

Disco Compacto IUS 2004, que contiene tesis de jurisprudencia y ejecutorias sobresalientes, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F., 2004.

INDICE

	<i>Página</i>
<i>Introducción</i>	1
<i>Planteamiento del problema</i>	2
<i>Objetivos</i>	4
<i>Justificación del tema</i>	5
<i>Criterios metodológicos</i>	5

CAPÍTULO 1.- NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA.

<i>1.1.- Conceptos Fundamentales</i>	7
<i>1.1.1.- Concepto de descentralización administrativa</i>	7
<i>1.1.2.- Diferencias entre los organismos administrativos centralizados y los organismos administrativos descentralizados</i>	10
<i>1.1.3.- Organismos públicos autónomos</i>	12
<i>1.2.- Naturaleza jurídica del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California</i>	17
<i>1.2.1.- Generalidades</i>	17
<i>1.2.2.- Origen del Instituto Estatal Electoral de Baja California</i>	17
<i>1.2.3.- Determinación de los elementos distintivos de la naturaleza jurídica del Instituto Estatal Electoral de Baja California</i>	21
<i>1.3.- Conclusión</i>	27

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

<i>2.1.- Marco jurídico de referencia común a los Institutos</i>	32
------------------------------------------------------------------	-----------

<i>Estatales Electorales en la República Mexicana</i>	
2.2.- <i>Análisis comparativo de la situación que guardan las relaciones laborales de los órganos electorales de las entidades federativas.</i>	35
CAPÍTULO 3.- ANÁLISIS DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA	43
3.1.- Marco jurídico de referencia	43
3.2.- Análisis de las distintas prestaciones de servicios en el Instituto Estatal Electoral.	45
3.2.1.- Consejeros Ciudadanos del Consejo Estatal Electoral y de los Consejos Distritales Electorales.	45
3.2.2.- Secretario Fedatario del Consejo Estatal Electoral.	46
3.2.3.- Directores Generales del Instituto Estatal Electoral y del Registro Estatal de Electores.	46
3.2.4.- Directores Ejecutivos de la Dirección General del IEE y de la Dirección General del Registro Estatal de Electores del IEE.	47
3.2.5.- Personal Administrativo y de Servicio.	48
FUENTES CONSULTADAS	49