

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTAN EL CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ Y LA CONSEJERA ELECTORAL, MTRA. BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO CON RELACIÓN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LAS BASES PARA LA INCORPORACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES AL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL.**

**Introducción**

El 30 de marzo pasado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, por mayoría de votos, una disposición contenida en el Proyecto de Acuerdo por el que se aprueban las Bases para la incorporación de Servidores Públicos de los Organismos Públicos Locales Electorales al Servicio Profesional Electoral Nacional, que permite al personal de los Organismos Públicos Locales Electorales con un servicio profesional de carrera en los que no hayan operado de forma permanente los procesos de ingreso, evaluación, formación y promoción o que no cuenten con el mismo, incorporarse mediante un Concurso Interno al Servicio Profesional Electoral Nacional. Así en dicho supuesto, hasta una vez concluido el Concurso Interno, las plazas que no se ocupen a través de esa vía serán sometidas a Concurso Público Abierto.

Una de las cuestiones más trascendentales de la reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 2014, fue la creación de un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) mediante el cual se determinó llevar a cabo la selección, capacitación, profesionalización, evaluación, rotación y permanencia de los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE). Como se señala en la exposición de motivos de la iniciativa por

la que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), el servicio civil de carrera tiene dos razones fundamentales de existir al interior de aquellos entes responsables de la función electoral. En primer lugar, la especialización y tecnicidad que se requiere para el manejo de cuestiones electorales exigen que éstas se encuentren en manos de funcionarios que cuenten con conocimientos y habilidades probados en la materia; situación que puede ser garantizada por el servicio civil de carrera mediante el establecimiento de requisitos de ingreso, permanencia y promoción al interior de la institución de que se trate, y la aplicación de evaluaciones periódicas. En segundo lugar, las cruciales tareas que la autoridad electoral desempeña demandan de servidores públicos que sean elegidos por el mérito que le reportan a ésta en términos de consecución de sus fines, y no por su filiación partidista; instan de un quehacer imparcial y apegado a la legalidad, que legitime las tareas del árbitro electoral.

Como bien se señala en la exposición de motivos, el objeto principal de la reforma político-electoral de 2014 fue la homologación de los principios democráticos en la totalidad del territorio nacional. El legislador reconoció la experiencia del Instituto Federal Electoral (IFE) y su Servicio Profesional Electoral. Por ello, se propuso llevar la profesionalización y la especialización de los funcionarios electorales a los OPLE. Es decir, con la reforma constitucional y con la complementaria legislación secundaria, la intención del legislador fue extender el servicio civil de carrera en la rama electoral al nivel local, en donde, al día de hoy, se ha detectado una gran variación en cuanto a la eficiencia en sus resultados y su grado de independencia del poder político.

En conclusión, se trata de que la profesionalización de los servidores públicos electorales contribuya tanto a la imparcialidad de la función electoral en todos los niveles, municipales, distritales, estatales y federales, como a la estandarización de las condiciones en las que se organizan los procesos electorales en México. Esa es la naturaleza del SPEN derivado de la reforma constitucional y legal de 2014.

### **La creación del Servicio Profesional Electoral Nacional y la incorporación de los servidores públicos al SPEN.**

La referida reforma constitucional en materia política-electoral ordenó la creación de un SPEN, integrado por funcionarios públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE y de los OPLE de las entidades federativas. En el propio artículo sexto transitorio de la reforma se ordenó al INE expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del otrora IFE y de los OPLE al SPEN, así como las demás normas para su integración total. En consecuencia, el 20 de junio de 2014, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG68/2014, por el que se ordena la elaboración de los Lineamientos para la incorporación de los servidores públicos al SPEN.

Como tareas complementarias al Acuerdo aprobado, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional (DESPEN) inició un censo-diagnóstico en cada uno de los órganos electorales de las entidades federativas, con la finalidad de obtener información sobre el grado de avance o desarrollo del Servicio Profesional Electoral en los mismos. Finalmente, el 25 de febrero de 2015, el Consejo General del Instituto aprobó, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, los Lineamientos de

Incorporación de Servidores Públicos del INE y de los OPLE al SPEN, previstos en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional en materia política-electoral.

El 30 de octubre de 2015, el Consejo General del Instituto, emitió el Acuerdo INE/CG909/2015, mediante el cual aprobó el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa (Estatuto). En el artículo décimo primero transitorio del Estatuto, fracción I, se previó la expedición de las Bases para la incorporación de Servidores Públicos de los OPLE al SPEN, que deberían ser aprobadas por el propio Consejo General a propuesta de la JGE y con previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral Nacional (CSPEN), a más tardar el 31 de marzo de 2016.

### **Las Bases para la incorporación de Servidores Públicos de los OPLE al SPEN**

El censo-diagnóstico realizado por la DESPEN denominado “Informe sobre el Censo y Diagnóstico de Organismos Públicos Locales Electorales con base en el Acuerdo INE/CG68/2014” realizó un estudio sobre la existencia y, en su caso, operación de los servicios profesionales en los OPLE, así como un análisis de las estructuras, cargos y puestos en los OPLE.

En dicho documento se identificó que de las 32 entidades federativas, únicamente en 4 se logró conformar Servicios Profesionales Electorales con los mecanismos que garantizan ingreso, evaluación, formación y promoción del personal de carrera (Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato y Nuevo León). De las restantes 28 entidades, en 12 se avanzó parcialmente en el diseño de su Servicio Profesional Electoral y en 16 se considera que simplemente no cuentan con un servicio

civil de carrera de este tipo, ello con independencia de que en algunos casos incluso en la propia legislación local estaba prevista la existencia o la creación de un servicio de carrera profesional.

Adicionalmente, el estudio detectó una gran diversidad organizacional al interior de los OPLE, que responde principalmente a los factores siguientes: a) facultades diferenciadas en cada OPLE previo a la reforma político-electoral de 2014; b) características demográficas distintas en cada entidad federativa; c) disponibilidad presupuestal, y d) distintos grados de autonomía plena.

Tomando en consideración los elementos señalados en el diagnóstico antes referido, la DESPEN propuso a la CSPEN dos vías de incorporación de los servidores públicos de los OPLE al SPEN: 1) la certificación y 2) la vía de concurso en dos modalidades, cerrado como primera etapa y abierto como segunda, únicamente para las vacantes restantes que no se ocuparon por medio del concurso cerrado.

El procedimiento de certificación reconoce dos elementos importantes detectados en el diagnóstico y que son condiciones necesarias para que el personal de los OPLE puedan incorporarse por dicha vía al SPEN: 1) un servicio profesional en el que hayan operado permanentemente los procesos de ingreso, evaluación, formación y promoción y 2) funcionarios que hayan ingresado mediante concurso público de oposición o examen de ingreso al OPLE correspondiente. Con dicho procedimiento se reconoce la existencia de estándares mínimos de operación de los servicios profesionales de carrera electorales existentes previo a la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 y la vía de ingreso primordial establecida el Estatuto: el concurso público abierto.

El proceso de certificación está integrado por distintos elementos: la acreditación requisitos ingreso al SPEN conforme al Estatuto (vía concurso público o examen); la valoración de experiencia,

profesionalización y desempeño de los funcionarios, un examen de conocimientos y aptitudes con calificación mínima de 7.0 y la entrevista por parte de los Consejeros del máximo órgano de dirección del OPLE. Es decir, es un mecanismo que pone a prueba a los funcionarios reconociéndoles su experiencia cuando ya han sido sometidos a procesos permanentes de profesionalización y evaluación.

Un caso distinto son los OPLE donde no han operado permanentemente los procesos de ingreso, evaluación, formación y promoción y donde los funcionarios no ingresaron por la vía primordial señalada en el Estatuto, el concurso público abierto.

### **Razones del disenso**

Nos separamos de la mayoría de los Consejeros Electorales que decidieron avalar al concurso cerrado como un mecanismo de ingreso, en su etapa primigenia, para los OPLE que no han operado permanentemente un servicio de carrera con todos sus procesos de profesionalización por las razones siguientes:

#### **1) Se ignora que la principal vía de ingreso al SPEN establecida en el Estatuto es el concurso público abierto.**

En la exposición de motivos de la iniciativa por la que se expide la LEGIPE, los legisladores reconocieron las garantías que ofrece el método de ingreso por medio de los concursos de oposición abiertos, es decir, aquellos donde se autoriza que participen funcionarios que ya ejercen labores y candidatos interesados ajenos a los organismos electorales.

Adicionalmente, ha sido una política institucional la puesta en marcha de concursos abiertos como vía primordial de ingreso al Servicio Profesional Electoral. Desde el primer el Estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, pasando por sus reformas en los años 1999 y 2010, y la expedición del Estatuto del nacionalizado Servicio Profesional Electoral vigente desde 2016, la vía primordial de ingreso y ocupación de vacantes ha sido el concurso público abierto.

Como lo señala el artículo 132 del Estatuto vigente, el ingreso tiene como propósito proveer al Instituto de personal calificado para ocupar los cargos y puestos del Servicio, con base en el mérito, la igualdad de oportunidades, la imparcialidad y la objetividad, a través de procedimientos transparentes.

En su estudio “Servicios de Carrera en el Estado Federal”<sup>1</sup>, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ubicó al Servicio Profesional Electoral del entonces IFE como uno de los más consolidados en el país. El estudio analizó los veinte servicios de carrera más importantes a nivel federal, con base en una metodología desarrollada por la propia ASF, que consistió en identificar y evaluar los elementos de la cobertura de los servidores públicos adscritos al servicio de carrera. Así, la integralidad es entendida como el diseño de los procesos que lo componían y los elementos básicos para su organización; la instrumentación respecto a la operación de los procesos que lo integraban, y la coherencia, se refiere a que el diseño de los procesos del servicio fuera acorde con los objetivos establecidos.

---

<sup>1</sup> Véase [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_0230\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0230_a.pdf) (consultado el 1º de abril de 2016)

Con base en los resultados de cobertura, instrumentación y coherencia, el Servicio Profesional del IFE obtuvo el 100 por ciento de la puntuación, al igual que el Servicio Exterior Mexicano. La ASF estableció una matriz con cuatro grados de calificación: alto, medio, suficiente y bajo para determinar la consolidación de los servicios de carrera que fueron auditados por esa instancia federal. Calificados en alto sólo hubo cinco servicios de carrera, en primer lugar el Servicio Exterior Mexicano con 99.3% de cumplimiento y en segundo lugar el Servicio Profesional Electoral del IFE con un nivel de 97.0% de consolidación.

En el estudio de la ASF se destaca al Servicio Profesional Electoral como un sistema “abierto” y se reconoce la bondad del ingreso por medio de convocatorias abiertas y que, por medio de ellas, los servidores públicos pueden ingresar a cualquier punto de la pirámide jerárquica. Adicionalmente, el estudio plantea que, en términos generales, el servicio de carrera que pide más requisitos para el ingreso es el Servicio Profesional Electoral del IFE. Por tanto, dicho servicio de carrera se constituye en un referente de rigurosidad y exigencia.

**2) No existe previsión legal ni razones que motiven y fundamenten suficientemente un concurso cerrado como vía de ingreso al SPEN de los servidores públicos de los OPLE donde no ha operado un servicio de carrera en forma.**

Al restringir la vía de ingreso únicamente a aquellas personas que tienen una relación laboral con el OPLE mediante un concurso cerrado, vulnera el artículo 35 constitucional, fracción VI, que a la letra señala que son derechos del ciudadano *poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley*. La restricción que se pretende implementar no tiene la motivación ni la fundamentación suficiente para sostenerla, a diferencia de la



certificación donde está claramente justificado, pues existe un estudio conocido previamente por la autoridad que lo motiva y fundamenta con claridad.

*Las restricciones que se establezcan a un derecho constitucional no pueden ser más que restricciones que se desprendan de la Ley y tienen que ser restricciones que respondan a un fin jurídicamente válido, es decir, necesarias, idóneas y proporcionales para cumplir su fin.* La restricción que se pretende implementar no encuentra asidero legal, ni se fundamenta en la evaluación de la experiencia y desempeño laboral previo de los servidores públicos. Adicionalmente, mediante el concurso abierto existen otros mecanismos que le dan un reconocimiento a quienes ya tienen una relación laboral, como por ejemplo en caso de un empate. Tal y como se ha diseñado para los concursos del reconocido Servicio Profesional Electoral del otrora IFE -ahora INE-, ante el empate entre sustentantes se podría establecer la prioridad por los aspirantes internos. Lo anterior, sin limitar una competencia abierta por la búsqueda de los mejores perfiles profesionales.

Un caso distinto es fue el concurso del Servicio Profesional Electoral del IFE diseñado exclusivamente para mujeres, que en su momento fue ratificado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues en este caso, las medidas de acción afirmativa se desprenden de una legislación específica para ese fin.

El resultado de restringir ese derecho en el caso de los concursos cerrados irá en detrimento de la construcción del SPEN en los OPLE, donde lo que se busca es que sea el mérito el criterio para obtenerlo y no el vínculo laboral previo o al antigüedad *per se*.

Refuerza el argumento anterior lo establecido en el artículo 1º constitucional que señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Al respecto, el Estado mexicano signó el Convenio 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación de la Organización Internacional del Trabajo en 1962. Dicho instrumento jurídico establece en su artículo 1º que la discriminación significa “cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación”. Por tanto, la restricción impuesta para el caso que nos ocupa con un concurso cerrado podría vulnerar normas internacionales vigentes, aplicables y obligatorias para los Estados firmantes.

En conclusión, votamos en contra de la disposición contenida en el Proyecto de Acuerdo por el que se aprueban las Bases para la incorporación de Servidores Públicos de los OPLE al SPEN, que permite al personal de los OPLE con un servicio profesional de carrera en los que no hayan operado de forma permanente los procesos de ingreso, evaluación, formación y promoción o que no cuenten con el mismo, incorporarse mediante un Concurso Interno al SPEN porque se ignora al concurso público abierto como principal vía de ingreso al SPEN establecida en el Estatuto y no existe previsión legal, ni razones que motiven y fundamenten suficientemente un concurso cerrado como vía de ingreso al SPEN de los servidores públicos de los OPLE donde no ha operado un servicio de carrera en forma.

**Ciudad de México, 4 de abril de 2016**

**Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno  
Consejera Electoral**

**Dr. Benito Nacif Hernández  
Consejero Electoral**