

**INFORME QUE PRESENTA LA CONSEJERA PRESIDENTA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EN RELACIÓN CON LOS OFICIOS QUE PRESENTAN TRES EX CONSEJEROS ESTATALES ELECTORALES, RESPECTO DE LA APLICACIÓN A SU FAVOR, DEL ARTÍCULO 50 BIS, FRACCIÓN I, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL CUAL FUE APROBADO MEDIANTE ACUERDO IMPEPAC/CEE/040/2019 DE FECHA 29 DE MARZO DE 2019<sup>1</sup>.**

El presente instrumento tiene como propósito dar cuenta a los integrantes del Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) de los oficios que presentan tres ex Consejeros Estatales Electorales, respecto de la aplicación a su favor, del artículo 50 bis, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el cual fue aprobado mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/040/2020 de fecha 29 de marzo de 2019.

Para lo cual, resulta menester citar los siguientes:

## **ANTECEDENTES**

**Primero.-** El **13 de agosto de 2014**, fue aprobado el Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, y publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5224, de fecha 8 de octubre de 2014, precisando en su artículo 1º lo que a la literalidad se transcribe:

[...]

Capítulo primero

### **Disposiciones generales**

**Artículo 1.** El Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y **las condiciones generales de trabajo** de sus servidores públicos. [...]

---

<sup>1</sup> Acuerdo IMPEPAC/CEE/040/2019 mediante el cual se reformó y adicionó el Capítulo Sexto, que se denomina "Sección Segunda Derechos y Separación de los Servidores Públicos del Instituto Morelense" y los artículos 50 bis y 50 ter al Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana

**Segundo.-** Con fecha **29 de marzo de 2019**, el Consejo Estatal Electoral del **IMPEPAC** por acuerdo IMPEPAC/CEE/040/2019, aprobó por mayoría diversas reformas y adiciones al Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en su Capítulo Sexto, que se denomina "Sección Segunda derechos y separación de los servidores públicos del Instituto Morelense" y los artículos 50 Bis y 50 Ter; reformas que se justificaron, entre otros, en los siguientes argumentos:

[...]

XIV. Que el artículo 126 de la Constitución Federal señala que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

XV. El artículo 127 de la Constitución Federal señala que los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Así mismo señala en su fracción IV lo siguiente:

[ ... ]

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

[...]

XIX. En este sentido y toda vez que el artículo 127 de la Constitución Federal señala que los servidores públicos de los organismos autónomos, deben recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Aunado a lo anterior, señala el artículo citado, que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco

préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o **condiciones generales de trabajo**.

En este sentido, y toda vez que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos en el artículo 78 señala como una de las atribuciones del Consejo Estatal Electoral, la expedición de los Reglamentos y lineamientos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, resulta oportuno normar en el Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, **los derechos que tienen los Consejeros Electorales cuando terminen su encargo de forma anticipada o por el tiempo que fueron designados**.

A lo anterior, sirve de apoyo lo señalado en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que a la letra dicen:

Convención Americana Sobre Derechos Humanos

23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [ ... ]

17

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. [ ... ]

**XX.** En consecuencia, esta Comisión Ejecutiva Permanente de Administración y Financiamiento del Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, estimó necesario Reformar el Capítulo Sexto, para denominarse "**Sección Segunda Derechos y Separación de los Servidores Públicos del Instituto Morelense**" y adicionar los artículos 50 bis y 50 ter al Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, que se propone al Pleno del Consejo Estatal Electoral, como se cita a continuación:

**Capítulo Sexto**  
**Sección Segunda Derechos y Separación de los Servidores Públicos**  
**del Instituto Morelense**

**ARTICULO 50 Bis.** Los integrantes del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, tendrán derecho al pago de una prestación económica con motivo de la separación del Instituto, ya bien sea por la conclusión del periodo por el que fueron nombrados o bien, por renuncia al cargo o separación de manera definitiva del mismo; de acuerdo con lo siguiente:

I. En el caso de las y los consejeros, así como del secretario ejecutivo, todos integrantes del Consejo Estatal; el equivalente a un mes de salario vigente por cada año por el que fue designado.

II. En el caso de los trabajadores de la Institución, y que hayan prestado sus servicios al Instituto Morelense por 10 años o más de servicio, tendrán derecho al pago único de 15 días por año, considerando como tope máximo 15 años.

Lo anterior, sin perjuicio de las prestaciones laborales que le correspondan.

**ARTICULO 50 Ter.** La Dirección Ejecutiva de Administración y Financiamiento del Instituto será el área competente para efectuar el cálculo de las prestaciones a las que refiere el artículo anterior y será incluido en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente. En caso de insuficiencia presupuestal, se deberá solicitar la ampliación correspondiente al Titular del Poder Ejecutivo Estatal.

**Tercero.-** Con fecha **29 de marzo de 2019** se aprobó mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/041/2019 la distribución del presupuesto de egresos de este organismo electoral local, estructura orgánica y ratificación de tabulador de sueldos para el personal de base y eventual, para el ejercicio fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del año 2019.

**Cuarto.-** Con fecha **25 de octubre de 2019**, la Directora Ejecutiva de Administración y Financiamiento del **IMPEPAC** mediante memorando IMPEPAC/DEAF-MEMO/247/2019 solicitó opinión del Órgano Interno de Control de este organismo electoral respecto el cálculo del finiquito que se entregaría a una ex trabajadora que había fungido como Consejera Estatal Electoral del **IMPEPAC**, el cual contemplaba la aplicación del artículo 50 Bis y 51 del Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

**Quinto.-** Con fecha **04 de noviembre de 2019**, la titular del Órgano Interno de Control del **IMPEPAC** mediante oficio IMPEPAC/OIC/204/11/2019 comunicó a la Dirección Ejecutiva de Administración y Financiamiento que **se abstenia de pronunciarse respecto a la opinión solicitada** por memorando IMPEPAC/DEAF-MEMO/247/2019.

**Sexto.-** Con fecha **15 de noviembre de 2019**, la titular del Órgano Interno de Control del **IMPEPAC** mediante oficio IMPEPAC/OIC/222/11/2019 realizó una consulta al Tribunal Electoral del Estado de Morelos, en los siguientes términos:

[...] **el Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, se puede considerar como unas Condiciones Generales de Trabajo,** dado que con fecha 29 de marzo de la presente anualidad, fue modificado por el Consejo Estatal Electoral de este título Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, a efecto de contar con un fundamento legal que autorice una remuneración de retiro [...]

[...] **Con independencia de lo antes mencionado, dichas modificaciones se consideran discriminatorias además de que vulneran lo que se establece en los Artículos 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 82 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos** [...]

Dicha consulta se radicó con número de expediente TEEM/AG/14/2019.

**Séptimo.-** Con fecha **25 de noviembre de 2019**, la titular del Órgano Interno de Control del **IMPEPAC** mediante oficio IMPEPAC/OIC/223/11/2019 realizó una consulta a la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, en los siguientes términos:

[...] **el Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, se puede considerar como unas Condiciones Generales de Trabajo,** dado que con fecha 29 de marzo de la presente anualidad,

fue modificado por el Consejo Estatal Electoral de este título Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, a efecto de contar con un fundamento legal que autorice una remuneración de retiro [...]

[...] **Con independencia de lo antes mencionado, dichas modificaciones se consideran discriminatorias además de que vulneran lo que se establece en los Artículos 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 82 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos** [...]

**Octavo.-** Con fecha **26 de noviembre de 2019**, el pleno del Tribunal Electoral del Estado de Morelos aprobó en el expediente TEEM/AG/14/2019 el siguiente Acuerdo:

[...]

**Único.-** **Este Tribunal Electoral carece de competencia para dar(sic) desahogar la consulta planteada** por la C.P. Blanca Estela Aldana Alejandre, Titular del Órgano Interno de Control del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. [...]

**Énfasis propio**

**Noveno.-** Con fecha **18 de diciembre de 2019**, durante la sesión extraordinaria del Consejo Estatal Electoral del **IMPEPAC** la Consejera Presidenta solicitó al Secretario Ejecutivo lo siguiente:

[...] que a la brevedad me presente un análisis jurídico respecto de los artículos 50 Bis, y 50 ter, del Reglamento interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana respecto al artículo 127, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]

**Décimo.-** Con fecha **06 de enero de 2020** el Secretario Ejecutivo del **IMPEPAC** en respuesta a la solicitud realizada por la Presidencia en sesión extraordinaria del Consejo Estatal Electoral de fecha 18 de diciembre de 2019 precisó:

El artículo 127, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

[ ... ]

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

Del contenido del artículo y fracción antes referido en lo que interesa, dice que a los servidores públicos de las instituciones y Organismo Autónomos no se les concederán liquidaciones sin que estas se encuentren asignadas entre otras, por las condiciones generales de trabajo.

Ahora, las **condiciones generales de trabajo**, son las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y **las que determinan las prestaciones que deben percibir las personas por su trabajo**.

Dichas condiciones generales de trabajo, se encuentran reguladas en el Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, mismo que fue modificado con relación a los artículos 50 Bis, y 50 ter, mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/040/2019, de veintinueve de marzo del año próximo pasado.

De lo anterior, es de decirse que dicha modificación se realizó acorde a derecho, ya que tal reforma se realizó atendiendo el principio fundamental, que es:

No contravenir lo estipulado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en particular (sic) artículo 127, fracción IV, esto es, conceder liquidaciones (finiquitos) sin que se encuentren previstos en alguna ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

[...]

Se concluye, que si está ante las prestaciones que se deben de percibir por un trabajo, en este caso un finiquito por conclusión laboral, y estar considerado como una condición general de trabajo, que es una prestación concedida a las personas que trabajaron en este Instituto Electoral, y encontrarse ajustado a derecho; a criterio de quien aquí se pronuncia, la liberación de dicho finiquitos con los beneficios previstos en los artículos 50 Bis, y 50 ter, del reglamento interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, se encuentran ajustados a la norma establecida en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

**Décimo primero.- El 25 de febrero de 2020**, la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos dio respuesta a la consulta planteada mediante oficio IMPEPAC/OIC/223/11/2019, en los siguientes términos:

**[...] resulta inviable que el planteamiento de la promovente sea resuelto como consulta por este Órgano Técnico de Fiscalización.**

Lo anterior es así, por que las atribuciones de este Órgano Técnico de Fiscalización no están previstas para resolver consultas propiamente dichas, como lo plantea la solicitante.

Si bien, es cierto que el órgano interno de Control del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana según el artículo 23 fracción VI último párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos mantendrá coordinación técnica necesaria con la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos; también lo es, que esta lo será, por cuanto a la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, que dentro de su

autonomía técnica y de gestión realice; sin invadir la potestad que enviste a dicho órgano Constitucional Autónomo, y sin incidir en su funcionamiento y toma de decisiones; tal y como lo establece el artículo 23 inciso V del mismo ordenamiento legal antes referido:

“ ... El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable. Será autoridad en la materia electoral y de participación ciudadana, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determine la normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.”

Concatenado con el artículo 63 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, que establece:

“Artículo \*63. Se crea el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, como un organismo público local electoral, constitucionalmente autónomo, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los ciudadanos y los partidos políticos; que goza de autonomía en su funcionamiento, independencia en sus decisiones, de carácter permanente, teniendo su sede en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado, conforme a las disposiciones previstas en el presente Código;”

Aunado a que atendiendo lo previsto por el artículo 23 fracción V de la Constitución Local, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. “... expedirá su propio estatuto, con el que regulará su organización y funcionamiento internos, conforme a las bases que establece esta Constitución y demás normativa aplicable.”

Sin embargo, es conveniente precisar que, como se desprende de los preceptos legales antes invocados, dicha soberanía otorgada al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, se constituirá en términos de la Constitución federal y local, así como de la legislación vigente aplicable en la materia, atendiendo en todo momento la jerarquía de las Leyes, y de donde se deduce que ningún reglamento está por encima de las anteriores.

Ahora bien, por otro lado, es de considerarse que dentro del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, implementado a través de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo de 2015; la

Entidad superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, el ámbito de su competencia, está facultada para la aplicación de las leyes de la materia, como autoridad investigadora y substanciadora, respecto de la investigación y del inicio de procedimientos de responsabilidad Administrativa, derivados de la comisión de faltas administrativas graves; desplegadas presuntamente por personas servidoras públicas señaladas en el artículo 8 fracción III de la ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos, como dice:

“Artículo 8.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley;

III. La Entidad Superior que será competente para investigar y substanciar el procedimiento sobre Faltas administrativas graves de los titulares de los órganos constitucionales autónomos; de los servidores públicos titulares y demás adscritos a los órganos internos de control en los Municipios del Estado de Morelos; y de aquellos adscritos al Congreso del Estado, excepto los Diputados que lo integran;

Concluyendo en ese sentido, que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, se encuentra dentro de la competencia de esta autoridad, y en consecuencia ante la obligatoriedad de iniciar procedimiento de investigación o de remitirlo a la autoridad competente, una vez que se tiene conocimiento de datos o indicios en los que se presume la comisión de faltas administrativas, se analiza la documental exhibida relacionada con el caso que nos ocupa, para que, en su caso sea remitida a la autoridad investigadora competente y emprenda las acciones legales correspondientes.

De ahí que tal pretensión, no puede se(sic) acogida a través de una consulta con las características como la que se plantea, toda vez que a este órgano Técnico de Fiscalización dentro de sus atribuciones derivadas de su marco legal aplicable, solo la faculta para realizar consultas.

En consecuencia, no sería admisible considerar que la competencia de este Órgano Técnico de Fiscalización, abarque aspectos no previstos en el marco jurídico aplicable, ni en las leyes que regulan los procesos de fiscalización. Por lo tanto, esta Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización estima que no ha lugar a desahogar la consulta en cuestión. ...”

**Décimo segundo.-** Con fecha 2 de septiembre la C. Ixel Mendoza Aragón presentó escrito a efecto de indicar lo siguiente:

[...]

En atención a mi diverso oficio de fecha catorce de noviembre del año dos mil diecinueve, toda vez que no he recibido respuesta, me permito solicitar nuevamente, el pago de mi liquidación y/o finiquito así como el **haber de retiro correspondiente**, por mi encargo como Consejera Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, lo anterior de conformidad a lo establecido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y en el artículo 50 Bis, Fracción I y 51 del Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

Lo anterior, sin perjuicio de las prestaciones que conforme a la normativa atinente me corresponda. [...]

Énfasis propio

**Décimo tercero.-** El **30 de septiembre de 2020**, concluyeron su encargo como Consejeros Estatales Electorales el Dr. Ublester Damián Bermúdez y la Lic. Xitlali Gómez Terán, los cuales fungieron en el periodo comprendido del 1 de octubre de 2014 al 30 de septiembre de 2020, siendo parte del órgano que aprobó las reformas al artículo 50 Bis, fracción I del Reglamento Interior de este organismo electoral, el cual prevé una compensación económica con motivo de la separación del Instituto por el equivalente a un mes de salario vigente por cada año por el que fueron designados.

**Décimo cuarto.-** Con fecha **13 de octubre de 2020** la C. Xitlali Gómez Terán presentó escrito mediante el cual indicó:

[...]

solicito de forma respetuosa el pago de mi liquidación y/o finiquito así como el **haber de retiro correspondientes**, en términos de lo dispuesto por la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y el artículo 50 Bis, fracción I, y 51 del Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y

Participación Ciudadana, sin perjuicio de las prestaciones que conforme a la normativa atinente me correspondan. [...]

Énfasis propio

**Décimo quinto.-** El **28 de octubre de 2020**, el C. Ubléster Damián Bermúdez presentó escrito mediante el cual indicó:

[...]

Con fundamento en los artículos 6° en y 8° Constitucional, me permito solicitarles que el Consejo Estatal Electoral, en tanto órgano máximo de dirección, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC), se pronuncie públicamente en sesión del Consejo Estatal Electoral, respecto de si los Ex Consejeros(as) –entre ellos el suscrito- tenemos o no tenemos derecho a que dentro de nuestro finiquito por el término de la relación laboral que nos unió al IMPEPAC el 1° de octubre de 2014 al 30 de septiembre de 2020, se contemple el artículo 50 Bis, fracción I, del Reglamento Interior del IMPEPAC, el cual fue aprobado mediante Acuerdo IMPEPAC/CEE/040/2020 (sic) de fecha 29 de Marzo de 2019. [...]

Bajo ese contexto ahora conviene precisar el siguiente:

## **MARCO NORMATIVO Y CONCEPTOS GENERALES**

### **MARCO NORMATIVO**

Bajo el contexto de los antecedentes antes inscritos, es que la Consejera Presidenta del **IMPEPAC** procedió a revisar el marco normativo que le permitiera tener certeza plena respecto de su actuar, al ejercer el presupuesto para el pago de las prestaciones económicas con motivo de la separación del Instituto de los trabajadores de este organismo electoral, a la luz de los dispositivos aprobados mediante Acuerdo IMPEPAC/CEE/040/2019, mismos que se indican enseguida:

- a. Artículos 108, primer párrafo; 109, fracción III; y 127, fracción IV de la **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**;

**“Artículo 108.**

**Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los** representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, **así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.**

[...]

**Artículo 109.**

Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

III. **Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.** Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

[...]

**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

- I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

[...]

- IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, **sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.** Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

[...]"

*El énfasis es propio.*

- b. **LEY FEDERAL DEL TRABAJO**, artículo 162;

**Artículo 162. Los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad, de conformidad con las normas siguientes:**

- I. **La prima de antigüedad consistirá en el importe de doce días de salario, por cada año de servicios;**

- II. Para determinar el monto del salario, se estará a lo dispuesto en los artículos 485 y 486;

III. **La prima de antigüedad se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, siempre que hayan cumplido quince años de servicios**, por lo menos. Asimismo se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido;

[...]

VI. La prima de antigüedad a que se refiere este artículo se cubrirá a los trabajadores o a sus beneficiarios, independientemente de cualquier otra prestación que les corresponda.

- c. **LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**, artículos 1; 3, fracciones XIV, XV y XVI; 4, fracciones I y II; 7, fracciones II y VI; 51 y 57.

**Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República**, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno **para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones**, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

**XIV. Faltas administrativas:** Las **Faltas administrativas graves, las Faltas administrativas no graves**; así como las Faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en esta Ley;

**XV. Falta administrativa no grave:** Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;

**XVI. Falta administrativa grave:** Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;

**Artículo 4.** Son sujetos de esta Ley:

I. Los Servidores Públicos;

II. Aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley, y

**Artículo 7.** Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. [...]

II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;

VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

[...]

**Artículo 51.** Las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.

**Artículo 57.** Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

- d. Artículo 23, párrafo séptimo, fracción V de la **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS;**

**Artículo 23.**

[...]

V.- La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

**El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio,** en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable.

[...]

El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, expedirá su propio Estatuto, con el que regulará su organización y funcionamiento internos, conforme a las bases que establece esta Constitución y demás normativa aplicable.

- e. **LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL ESTADO DE MORELOS** artículos 1; 3 fracciones XV y XVII; 6, fracción II; 8 fracción II; 15 y 53.

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Morelos, y tiene por objeto normar las disposiciones contenidas en el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en concordancia con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Morelos, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás normativa aplicable, para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XV. Faltas administrativas, a las Faltas administrativas graves, a las Faltas administrativas no graves; así como a las Faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en la Ley General y esta Ley;

[...]

XVII. Falta administrativa grave, a las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la Ley General, cuya sanción corresponde al Tribunal; [...]

**Artículo 6.** Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

II. Conducirse con rectitud sin utilizar o aprovechar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;

[...]

**Artículo 8.** En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

[...]

II. Los Órganos internos de control en los órganos constitucionales autónomos, que serán competentes para investigar, substanciar y resolver el procedimiento sobre Faltas administrativas no graves de los servidores públicos. Para el caso de Faltas administrativas graves, únicamente investigarán y substanciarán hasta la conclusión de la audiencia inicial, debiendo entonces remitir el expediente al Tribunal; para efecto de lo anterior, deberán de contar con dos áreas, una de investigación y otra de substanciación y resolución; [...]

**Artículo 15.** Los Servidores Públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por la Secretaría o los Órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emitan el Sistema Nacional y el Sistema Estatal, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño. [..]

**Artículo 53.** Las conductas que constituyen Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos serán las previstas en la Ley General.

- f. **LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO DE MORELOS** artículos 1, 4 último párrafo y 21, fracciones VI y XI;

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto normar los artículos 40, fracciones XXXVIII, XLIV y XLVII<sup>2</sup> y 84 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en materia de *revisión, investigación y fiscalización de la Cuenta Pública* de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada de los Poderes y los Municipios, *los Organismos Autónomos Constitucionales* y, en general, todo Ente Público, persona física o moral del sector social o privado que *por cualquier motivo reciba o haya recibido, administrado, ejerza o disfrute de recursos públicos bajo cualquier concepto y las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley.*

Adicionalmente, establece la organización de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del estado de Morelos y sus atribuciones, incluyendo aquellas para conocer, investigar, capacitar y substanciar la comisión de faltas administrativas o las que se deriven de la Fiscalización superior.

**Artículo 4.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

---

<sup>2</sup> **ARTICULO \*40.-** Son facultades del Congreso:

[...]

XLVII.- Por conducto de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, practicar toda clase de visitas, inspecciones, revisiones y auditorías de seguimiento, operación, cumplimiento, financieras y de evaluación, a las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los Municipios, verificando su congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo, los Programas Operativos Anuales sectorizados y por Dependencia u Organismo, en su caso con los Programas Financieros o de deuda pública, determinando las responsabilidades que en su caso procedan;

Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 2 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 4 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, serán aplicables a la presente Ley.

**Artículo 21.** Para la fiscalización de la Cuenta pública, la ESAF tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

VI. Verificar que las operaciones que realicen las Entidades fiscalizadas sean acordes con su Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y se efectúen con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

[...]

XI. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o presunta conducta ilícita o comisión de faltas administrativas, en los términos establecidos en esta Ley, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás disposiciones aplicables;

[...]

g. **LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO DE MORELOS**  
artículos 1 y 4 último párrafo;

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general y **tiene por objeto normar las acciones relativas a la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control, contabilidad y evaluación de los ingresos y egresos públicos.**

**Artículo 4.** [...]

**Los ejecutores del gasto administrarán sus recursos con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas e igualdad de género,** y están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de este ordenamiento y demás normativa aplicable.

h. **LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS**, artículo 46

**Artículo 46.-** Los trabajadores sujetos a la presente Ley, tienen derecho a una prima de antigüedad, de conformidad con las normas siguientes:

I.- La prima de antigüedad consistirá en el importe de doce días de salario por cada año de servicios;

II.- La cantidad que se tome como base para el pago de la prima de antigüedad no podrá ser inferior al salario mínimo, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo, se considerará ésta cantidad como salario máximo;

III.- La prima de antigüedad se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, siempre que hayan cumplido quince años de servicios por lo menos. Asimismo, se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su trabajo independientemente de la justificación o injustificación de la terminación de los efectos del nombramiento; y

IV.- En caso de muerte del trabajador, cualquiera que sea su antigüedad, la prima que corresponda se pagará a las personas que dependían económicamente del trabajador fallecido.

i. Artículo sexto del **DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020**;

ARTÍCULO SEXTO. **Las personas responsables de** la administración de los recursos y **ejercicio del gasto** en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los Organismos Públicos Autónomos y en las Entidades, en el ámbito de sus respectivas competencias, **deberán vigilar que las erogaciones se realicen con apego a los montos aprobados y a las disposiciones contenidas en este Decreto y demás normatividad aplicable.**

Al efecto, sólo procederá hacer pagos con base en el Presupuesto de Egresos autorizado y por los conceptos efectivamente devengados, siempre que se hubieren registrado y contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes.

El Gasto Público Estatal deberá realizarse con absoluta disciplina y austeridad, evitando los gastos que sean innecesarios para el cumplimiento de las metas establecidas en los programas de los Entes Públicos.

- j. Artículos 63, 68, párrafo segundo y 79, fracciones I, III y XIV del **CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS**;

**Artículo \*63.** Se crea *el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, como un organismo público local electoral, constitucionalmente autónomo, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio*, en cuya integración concurren los ciudadanos y los partidos políticos; que goza de autonomía en su funcionamiento, independencia en sus decisiones, de carácter permanente, teniendo su sede en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado, conforme a las disposiciones previstas en el presente Código.

Será la autoridad en materia electoral y de participación ciudadana, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones. [...]

**Artículo 68.** El patrimonio del Instituto Morelense se integra por:

I. Las partidas que con cargo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado del ejercicio fiscal correspondiente le sean asignadas;

II. [...]

Para la administración de su patrimonio, el Instituto Morelense **deberá ajustarse a los principios de disciplina, racionalidad, transparencia y austeridad.** [...]

**Artículo 79.** Son atribuciones de la o el Consejero Presidente del Instituto Morelense, las siguientes:

I. Tener la representación legal y administrativa del Instituto Morelense, siendo responsable en términos de lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal; la representación electoral se ejercerá de manera conjunta con las y los presidentes de las comisiones ejecutivas permanentes o temporales;

II. [...]

III. Ejercer el presupuesto de egresos asignado al Instituto Morelense, aprobado por el Consejo Estatal a propuesta de la Comisión Ejecutiva de Administración y Financiamiento, y presentar al Consejo Estatal un informe trimestral de los ingresos y egresos del mismo, que deberá contener la información del gasto programado y ejercido por cada una de las partidas autorizadas;

IV. [...]

XIV. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo Estatal y garantizar el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones emitidos por las comisiones ejecutivas,

**k. Artículos 1, 50 Bis y 50 Ter y 51 del REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**

**ARTÍCULO 1.** El Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las **condiciones generales de trabajo de sus servidores públicos.**

**ARTICULO 50 Bis.** Los integrantes del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, **tendrán derecho al pago de una prestación económica con motivo de la separación del Instituto,** ya bien sea por la conclusión del periodo por el que fueron nombrados o bien, por renuncia al cargo o separación de manera definitiva del mismo; de acuerdo con lo siguiente:

- I. En el caso de las y los consejeros, así como del secretario ejecutivo, todos integrantes del Consejo Estatal; el equivalente a un mes de salario vigente por cada año por el que fue designado.
- II. En el caso de los trabajadores de la Institución, y que hayan prestado sus servicios al Instituto Morelense por 10 años o más de servicio, tendrán derecho al pago único de 15 días por año, considerando como tope máximo 15 años.

Lo anterior, sin perjuicio de las prestaciones laborales que le correspondan.

**ARTICULO 50 Ter.** La Dirección Ejecutiva de Administración y Financiamiento del Instituto será el área competente para efectuar el cálculo de las prestaciones a las que refiere el artículo anterior y será incluido en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente. En caso de insuficiencia presupuesta!, se deberá solicitar la ampliación correspondiente al Titular del Poder Ejecutivo Estatal.

**Artículo 51.** Con independencia de las prestaciones que la ley y la normativa aplicable otorgue, los servidores públicos del Instituto Morelense, que no tengan el carácter de eventual y cuya antigüedad sea mayor de un año de servicio, atendiendo a la disponibilidad presupuesta! podrán recibir una gratificación, que en ningún caso será inferior a treinta días ni superior a noventa días del salario percibido, al concluir su relación laboral con el Instituto Morelense, cuando no se trate de recisión de la relación laboral por causa imputable al servidor público.

## **CONCEPTOS GENERALES**

Bajo el marco legal antes expuesto, es importante indicar que para el presente caso resulta atinado destacar los siguientes conceptos generales:

### **1. Definición de las condiciones generales de trabajo**

Mario de la Cueva define a las condiciones de trabajo son: **“... las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinen las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo”**<sup>3</sup>

Por su parte la Ley Federal del Trabajo señala en su Título Tercero, capítulo I, artículo 56, que las condiciones de trabajo serán basadas en el principio de

---

<sup>3</sup> DE LA CUEVA, Mario, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 2 tomos. 19ª Edición, México, Porrúa, 2003, tomo 1, p. 266

igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, que en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en la propia Ley y **deberán ser proporcionales a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales**, sin que puedan establecerse diferencias y/o exclusiones por motivo de origen étnico o nacionalidad, sexo, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, condiciones de embarazo, responsabilidades familiares o estado civil, salvo las modalidades expresamente consignadas en esta Ley.

## 2. Características de los Organismo Constitucionalmente Autónomos

Respecto a las características de los Organismos Constitucionalmente Autónomos sirve como criterio lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Tesis jurisprudencial número P./J. 12/2008, cuyo texto y rubro son los siguientes:

### **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.**

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados

directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) **contar con autonomía e independencia funcional y financiera**; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

De cuyas características destaca la **autonomía**, acepción que proviene de los vocablos griegos “auto” que significa “mismo” y “vouoo” que significa “ley”, concepto que puede concebirse como, la potestad o capacidad que tiene una persona o entidad para darse leyes así mismos o dictarse sus propias normas y regirse por ellas a la hora de tomar decisiones<sup>4</sup>.

Concepto que según Carlos Matute González, no debe ser interpretado como absoluto, debido a que:

“...tiene sus límites vinculados con la necesidad de relacionarse con el otro, por lo que, los intereses del ente autónomo, ya referido al individuo o a la comunidad, deben adaptarse a un interés general (interés público) o a un ordenamiento jurídico, que establecen cotos a las pretensiones de autogobierno ...”<sup>5</sup>

### 3. Atribuciones de la Consejera Presidenta del IMPEPAC

---

<sup>4</sup> Definición de Autonomía. Recuperado de: [//conceptodefinicion.de/autonomia/](http://conceptodefinicion.de/autonomia/). Consultado el 17 de octubre del 2020

<sup>5</sup> Matute Gonzalez. Carlos (2015). "Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional", Revista de Administración Pública, México, núm. 138, vol. L, disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap138.pdf> [consulta: octubre de 2020].

La Consejera Presidenta del **IMPEPAC** tiene por un lado, la atribución de vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Consejo Estatal Electoral según lo previsto en el artículo 79, fracción XIV del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y por otro, la tiene la atribución de ser la representación legal y administrativa del **IMPEPAC** y la ejecutora del presupuesto de egresos asignado al instituto, en términos de lo previsto en el artículo 79, fracciones I, III y XV del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

Atribuciones que conllevan el deber de *vigilar* que las áreas y funcionarios observen los actos tendentes a materializar el contenido de los Acuerdos emitidos por el Consejo Estatal Electoral y que las erogaciones se realicen con apego a los montos aprobados por el Consejo Estatal y las disposiciones contenidas en el Decreto de egresos y ***demás normatividad aplicable***, lo que implica la concurrencia de la aplicación de normas no únicamente de carácter electoral, sino para este caso en concreto, de índole laboral y administrativo, lo que propició que la Consejera Presidenta del **IMPEPAC** tomara con suma importancia, relevancia y responsabilidad la abstención del Órgano Interno de Control del **IMPEPAC**, para pronunciarse respecto a los montos considerados en un finiquito aplicando las disposiciones contenidas en el artículo 50 Bis del Reglamento Interior de este organismo electoral; así como, las consultas generadas por dicho Órgano Interno de Control y que presentó ante el Tribunal Electoral del Estado y a la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, en las que cuestionó en concreto si:

**el Reglamento Interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, se podía considerar como unas Condiciones Generales de Trabajo** y si **dichas modificaciones no se consideran discriminatorias o vulneran lo que se establece en los Artículos 127 de la**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 82 de la  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

Asimismo, fue importante que la Consejera Presidenta en ejercicio de la atribución prevista en el artículo XV del Código Electoral Local realizara las siguientes acciones:

- Considerará las respuestas que al efecto realizaran las autoridades que consultó el Órgano Interno de Control;
- Verificara que para el pago de finiquitos, que consideran las disposiciones previstas en los artículos 50 Bis y 51 del Reglamento Interior del Instituto, se observen los principios que revisten el gasto público, a saber de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y **honradez** en la materia, sirviendo de criterio orientador la Tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

**GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.**

Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: **1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido.** **2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.** 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos

siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.

Controversia constitucional 55/2008. Municipio de Oztolotepec, Estado de México. 3 de diciembre de 2008. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: José Francisco Castellanos Madrazo, Raúl Manuel Mejía Garza y Agustín Tello Espíndola.

Tesis: 1a. CXLV/2009

- Identificar otros elementos que no se incorporaron dentro del Acuerdo IMPEPAC/CEE/040/2019, mediante el cual se reformó el multicitado Reglamento Interno del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y que son torales para justificar el pago de lo que se podría denominar “**haber de retiro**” para las y los Consejeros Estatales Electorales y el Secretario Ejecutivo y lo que es factible equiparar a una “**prima de antigüedad**”, para los trabajadores con más de diez años de servicio en el **IMPEPAC**.

Lo anterior, pese a que las modificaciones de los artículos 50 Bis, y 50 Ter del Reglamento interior del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana quedaron firmes, tal como lo precisó el Secretario Ejecutivo del **IMPEPAC** al presentar el análisis solicitado por la Consejera Presidenta, toda vez que ***el ejercicio del Gasto Público comprende el manejo y aplicación de los recursos así como su justificación, comprobación y pago, con base en el Presupuesto de Egresos aprobado y la normativa local y federal aplicable***<sup>6</sup>.

Elementos que al integrarlos a las consideraciones de hecho y de derecho precisadas en los apartados de antecedentes, el marco normativo y los conceptos generales permitieran justificar que los

---

<sup>6</sup> Artículo 33 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos

pagos que se realicen aplicando el contenido de las reformas de los artículos 50 Bis y 50 Ter del Reglamento Interno del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, son en el marco de la legalidad y no encuadran en alguna conducta que pueda calificarse como falta administrativa.

En ese sentido, en primer lugar se trajo a la vista lo previsto en el artículo 23, fracción VI del **CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS**, que a la letra indica:

“ ARTICULO \*23.- [...]

[...]

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales Estatales, **tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la Ley en la materia.**

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales Estatales y demás servidores públicos que establezca la Ley en la materia, **no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.** Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, **durante los dos años posteriores al término de su encargo.**

[...]”

Dispositivo que entre otros aspectos regula, para el caso que nos ocupa, el referente a una **remuneración acorde con las funciones** de las y los Consejeros Electorales y el segundo, el referentes a la **estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo**, ya que solo

podrán ser removidos por el Instituto Nacional Electoral por causas graves, aspectos de los que debe resaltarse lo siguiente:

**1º:** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dentro de los principios de independencia y autonomía judicial queda comprendido el relativo a que la **remuneración** de los juzgadores no podrá disminuirse durante su encargo, aspecto que se ha hecho extensivo a los órganos jurisdiccionales en materia electoral y a las autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones, debido a que se rigen bajo los mismos principios de autonomía e independencia, ya que el objetivo por alcanzar es que tanto los funcionarios a quienes se les ha encomendado la función de la administración de justicia, como aquellos que tienen el encargo de organizar, conducir, y vigilar los comicios estatales, no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad. Lo anterior, tal como se advierte en la tesis de jurisprudencia número P./J. 122/2007, cuyo rubro y texto, es al tenor siguiente:

**INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL. EL ARTÍCULO 111, FRACCIÓN III, INCISO D), SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, VIOLA AQUELLOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dentro de los principios de independencia y autonomía judicial queda comprendido el relativo a que la remuneración de los juzgadores no podrá disminuirse durante su encargo, aspecto que se ha hecho extensivo a los órganos jurisdiccionales en materia electoral. En esa tesitura, y atendiendo a que las autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, los conceptos de autonomía e independencia que se han desarrollado en torno a los Poderes Judiciales locales y de las autoridades jurisdiccionales en materia electoral son aplicables a los integrantes de los organismos estatales que tengan a su cargo la organización de las elecciones, en

específico, el relativo al derecho de recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, ya que el objetivo por alcanzar es que tanto los funcionarios a quienes se les ha encomendado la función de la administración de justicia, como aquellos que tienen el encargo de organizar, conducir, y vigilar los comicios estatales, no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad. En consecuencia, el artículo 111, fracción III, inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán, al establecer que los Consejeros Electorales de la entidad recibirán durante los procesos electorales la remuneración que se determine en el presupuesto, pero entre procesos recibirán únicamente dietas de asistencia a sesión, viola los principios de independencia y autonomía contenidos en los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acción de inconstitucionalidad 138/2007. Procurador General de la República. 30 de abril de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

### **Énfasis propio**

2º . Partiendo del hecho que la corte ha sostenido que las autoridades a cargo de la organización de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, esto es, en el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, se considera, que la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, es otro principio que de igual manera rigen a las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales, toda vez que ambas autoridades son designadas por un periodo de tiempo determinado para el ejercicio del cargo, lo que les da la seguridad de que durante ese término no serán removidas arbitrariamente, sino sólo cuando incurra en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial o que determine el Instituto Nacional Electoral, tal como lo prescribe la

siguiente tesis jurisprudencial número P./J.44/2007, cuyo rubro y texto enseguida se indican:

**ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.**

Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, **siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial**, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; ***b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales;*** c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada.

Controversia constitucional 9/2004. Poder Judicial del Estado de Jalisco. 23 de octubre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, el nueve de mayo en curso, aprobó, con el número 44/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil siete.

Estabilidad de los Magistrados y las y los Consejeros Estatales Electorales en Morelos que al no ser vitalicia, propicia la viabilidad de que se prevea la entrega de un haber de retiro al término de su

cargo, ello, para salvaguardar la independencia judicial o de organizar, conducir, y vigilar los comicios estatales, ello, tal como lo precisa la siguiente tesis jurisprudencial.

**MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SÓLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL, ES INCONSTITUCIONAL.** El citado precepto, al prever la entrega del haber por retiro a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco que se retiren de manera forzosa o voluntaria, únicamente a favor de los que hubiesen cumplido con la carrera judicial es inconstitucional, ya que el artículo 59 de la Constitución Política de esa entidad federativa no establece ese requisito para ser nombrado Magistrado, lo que evidencia que dicho cargo obedece a un nombramiento otorgado con base en requisitos específicos determinados por esa Constitución local, cuyos efectos son los mismos para todos aquellos que reciban el cargo. Por ende, el artículo 61, penúltimo párrafo, de la referida Constitución local es contrario a los artículos 1o. y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 44/2007, de rubro: "ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.", dentro de los parámetros relativos al aseguramiento del respeto de la estabilidad en el cargo y la independencia judicial de los Magistrados de los Poderes Judiciales locales, se encuentra el referente a que en caso de que el periodo de nombramiento no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, determinado por el Congreso del Estado.

Controversia constitucional 25/2008.—Poder Judicial del Estado de Jalisco.—22 de abril de 2010.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.—Ponente: Sergio A. Valls Hernández.—Secretario: Gustavo Ruiz Padilla.

El Tribunal Pleno, el treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 111/2010, la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil diez.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2814, Pleno, tesis P./J. 111/2010; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 1573.

Respecto a lo anterior, otra similitud que se detecta entre los Magistrados Electorales en la Entidad y las personas que se desempeñen como Consejeros y Consejeras Estatales Electorales, es la restricción que al término de su cargo tienen para actuar **como patrones**, abogados o representantes en materia electoral **por cierto tiempo, en el caso de los magistrados** y para el caso de las y los Consejeros Estatales electoral **asumir un cargo público durante los dos años posteriores al término de su encargo**.

En segundo lugar, resultó significativo el derecho reconocido en la Ley Federal de Trabajo y en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, relativa a prima de antigüedad que se otorga a los trabajadores y que guarda estrecha relación con el contenido del segundo párrafo del artículo 50 Bis del Reglamento Interior del **IMPEPAC**, el cual es un derecho que se considera debe retomar el máximo órgano de dirección del Instituto para regir su organización y funcionamiento interno, en beneficio de sus trabajadores y para salvaguardar sus derechos laborales.

De entre los elementos que fueron indispensables traer a cuenta, se encuentre el relativo a los principios y directrices que rigen la actuación de los Servidores Públicos, entre ellos el de, **conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja**

**personal o a favor de terceros** directriz que de no observarse podría incurrir incluso en un abuso de funciones.

Bajo los antecedentes y marco normativo antes expuesto, la Consejera Presidenta somete a la consideración de los integrantes del Consejo Estatal Electoral del **IMPEPAC** las siguientes:

### CONCLUSIONES

- El Reglamento interior del **IMPEPAC** se trata de instrumento que desde 2014 tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y las **condiciones generales de trabajo** de los servidores públicos del **IMPEPAC**, entre éstas las normas que determinan las prestaciones que deben percibir las y los servidores del **IMPEPAC** por su trabajo y al separarse de la institución; cuyas reformas a dicho ordenamiento se encuentran en el ámbito de competencia del Consejo Estatal Electoral;
- Las y los Consejeros Estatales Electorales; así como, la o el Secretario Ejecutivo que formen parte de este Instituto tienen derecho a percibir una prestación económica cuando concluya el periodo de ejercicio para el que fueron nombrados o por su renuncia, extensión al derecho que tienen las y los Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, con la acotación de que quien fungió como Secretario Ejecutivo no está sujeto a la estabilidad del empleo, ya que no se designa para un periodo en específico; y
- La prestación económica que se considera para los funcionarios que tengan más de 10 años de servicio, es apegado a la legalidad por encontrarse prevista tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Bajo ese contexto, pese a la indebida fundamentación y motivación del instrumento de mérito (Acuerdo IMPEPAC/CEE/040/2019) la Consejera Presidenta del **IMPEPAC** tendría en lo general la obligación de dar cumplimiento a un Acuerdo emitido por el Consejo Estatal Electoral, el cual se encuentra firme; sin embargo, al confluir el cumplimiento de dicho Acuerdo con la observancia de otras disposiciones de índole local y federal, que no son únicamente de carácter electoral o laboral, sino que trascienden al campo de lo administrativo; es que dicha funcionaria se ha visto impedida para aplicar de manera categórica las disposiciones previstas en el artículo 50 Bis, párrafo I del Reglamento Interior de este organismo electoral, que a la letra dice:

**“ARTICULO 50 Bis.** Los integrantes del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, **tendrán derecho al pago de una prestación económica con motivo de la separación del Instituto, ya bien sea por la conclusión del periodo por el que fueron nombrados o bien, por renuncia al cargo o separación de manera definitiva del mismo**; de acuerdo con lo siguiente:

I. En **el caso de las y los consejeros, así como del secretario ejecutivo, todos integrantes del Consejo Estatal; el equivalente a un mes de salario vigente por cada año por el que fue designado.**

[...]

Ello porque se pretende aplicar a favor de servidores públicos que formaron parte del órgano que aprobó una reforma que a todas luces les beneficiaría, lo cual podría vincular a la Consejera Presidenta del **IMPEPAC** a la comisión de una falta administrativa incluso grave, siendo ésta la hipótesis prevista en el artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que a la letra indica:

Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

Lo anterior, pues es bien sabido que los servidores públicos de este organismo electoral serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus

respectivas funciones; por lo que la Consejera Presidenta del **IMPEPAC**, en un primer momento, se encontró a la espera de la definición o pronunciamiento de las distintas autoridades que consultó el Órgano Interno de Control del **IMPEPAC** respecto al tema, pero al no encontrar determinación explícita que previniera a los servidores públicos de este organismo electoral en torno al punto, limitándose a indicar la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos que:

“... se analiza la documentación exhibida relacionada con el caso que nos ocupa, para que, en su caso sea remitida a la autoridad investigadora competente y emprenda las acciones legales correspondientes ...”

La Consejera Presidenta del **IMPEPAC** considera necesario y relevante hacer del conocimiento de los integrantes del Consejo Estatal Electoral este documento para que, este órgano superior de dirección del **IMPEPAC** se pronuncie al respecto e instruya al Secretario Ejecutivo el sentido en el que debe dar respuesta a los oficios de mérito.

Cuernavaca, Morelos, a 16 de noviembre de 2020.

ATENTAMENTE



M. EN C. ANA ISABEL LEÓN TRUEBA  
CONSEJERA PRESIDENTE DEL INSTITUTO  
MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES  
Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA