



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN JURÍDICA MEDIANTE EL CUAL SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL LA MODIFICACIÓN AL MANUAL DE PRESTACIONES DEL PERSONAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

ANTECEDENTES	1
CONSIDERANDOS	3
PRIMERO. Disposiciones generales	3
SEGUNDO. Modificación al Manual de Prestaciones del Personal del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.	4
DICTAMEN	7

ANTECEDENTES

- I. Expedición del Manual de Prestaciones de los Funcionarios del Instituto Electoral del Estado de Querétaro** con fecha 30 de junio de 2011, el Consejo General emitió el acuerdo mediante el cual aprobó el referido Manual.
- II. Modificaciones al Manual de Prestaciones del Personal del Instituto Electoral del Estado de Querétaro¹**, con fecha 27 de marzo de 2017 y 13 de diciembre del 2018, el órgano superior de dirección del Instituto aprobó mediante acuerdo diversas modificaciones, entre ellas la denominación del referido manual.
- III. Contingencia sanitaria.** Del 31 de diciembre de 2019, a la fecha, diversas autoridades a nivel mundial, entre ellas, las autoridades nacionales y estatales, implementaron medidas sanitarias derivadas de la contingencia provocada por el coronavirus denominado por sus siglas en inglés COVID-19.

El 18, 20 y 25 de marzo, 14, 23 y 30 de abril, así como 19 y 29 de mayo de 2020, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro², emitió diversas medidas preventivas, entre las que se previó la facultad de los órganos colegiados de celebrar reuniones y sesiones virtuales, con apoyo en

¹ En adelante Manual.

² En adelante Instituto.

herramientas tecnológicas, para el cumplimiento de sus atribuciones, de ahí que los trabajos que se llevaron a cabo se efectuaron bajo esta modalidad.

IV. Integración de las comisiones permanentes del Instituto. El 12 de octubre de 2020, el Consejo General emitió el acuerdo IEEQ/CG/A/046/20³ por el que aprobó la integración de las comisiones permanentes y transitorias entre ellas, la Comisión Jurídica⁴.

V. Publicación de la Ley Electoral del Estado de Querétaro⁵. El 1° de junio de 2020, se publicó en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”, la Ley Electoral que abrogó la Ley comicial vigente hasta ese momento, así como todas las disposiciones legales vigentes de igual o menor jerarquía, o que resultaran contrarias a la referida Ley.

VI. Proyecto de modificación del Manual. Con fecha 16 de febrero de 2021, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto remitió el proyecto de modificación del Manual a esta Comisión a efecto de que fuera sometido a la consideración de sus integrantes.

VII. En mérito de lo anterior, y de acuerdo a los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Estudio de Fondo.

I. Disposiciones generales.

1. Los artículos 41, Base V del apartado C, 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶, 32, párrafo primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro⁷; 98, párrafos 1 y 2, así como 99, párrafo 1 y 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸ y 52, 53, 57 y 61 de la Ley Electoral, prevén las atribuciones, fines y competencias del Instituto, que es el organismo público local en la entidad, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; asimismo, es profesional en su desempeño, cuenta con un órgano superior de dirección integrado conforme a las Leyes,

³ Disponible para su consulta en el sitio de internet del Instituto, en la liga: http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos/a_12_Oct_2020_1.pdf

⁴ En adelante Comisión.

⁵ En adelante Ley Electoral.

⁶ En adelante Constitución Federal.

⁷ En adelante Constitución Estatal.

⁸ En adelante Ley General.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

denominado Consejo General, que se rige por los principios de la función electoral, siendo éste el encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como velar porque los principios de la función electoral rijan todas las actividades de los órganos electorales; de igual forma, es competente para expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto y para determinar lo procedente respecto de los dictámenes que se sometan a su conocimiento.

2. De conformidad con los artículos 68 de la Ley Electoral y 15 del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro⁹, el Consejo General integra comisiones para la realización de asuntos de su competencia, con el número de personas que para cada caso acuerde. El trabajo de las comisiones se sujeta a las disposiciones de dicha Ley cuando así lo prevenga, así como a las competencias y procedimientos que establezca el citado Reglamento.

3. Por su parte, el artículo 16, fracción III del Reglamento Interior, prevé que, para el desahogo de los asuntos de su competencia, el Consejo General integrará comisiones de carácter permanente; siendo considerada con carácter de permanente la Comisión Jurídica.

4. En ese tenor, el diverso numeral 26 del Reglamento Interior, prevé que la Comisión Jurídica es competente, entre otras cuestiones, para dar seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los programas del Instituto en materia jurídica; realizar los estudios a la legislación y demás normatividad que regule al Instituto, así como en materia electoral y realizar las propuestas de reformas necesarias para su adecuación; revisar y validar los contenidos de los Lineamientos o manuales de procedimientos que se requieran para el buen funcionamiento del Instituto y rendir al Consejo General, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, los dictámenes correspondientes.

II. Facultad Reglamentaria.

5. Acorde a lo establecido por el artículo 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Estatal, el Instituto es un organismo público local en materia electoral, que goza de autonomía en el funcionamiento e independencia en sus decisiones.

6. Ahora bien, en términos de lo establecido por el artículo 61, fracción VI de la Ley Electoral vigente, el Instituto cuenta con la facultad reglamentaria para emitir las normativas que le permiten el cumplimiento de sus fines, así como con autonomía normativa, esto es, la facultad de emitir sus propios ordenamientos para su debida organización y administración al interior, como en el caso, es el manual que se dictamina, así tanto la autonomía como la facultad reglamentaria topan con la restricción de la propia naturaleza de la potestad reglamentaria que

⁹ En adelante Reglamento Interior.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

obedece al principio de jerarquía normativa y en tal supuesto el Manual exclusivamente debe concretar la forma y medios para cumplir la Constitución y la Ley de la materia.

7. De lo anterior se colige que el Instituto cuenta con autonomía orgánica, técnica, normativa y funcional, que le permite decidir en los asuntos atinentes a la materia específica que le fue asignada, así como emitir sus reglamentos, lineamientos, acuerdos, políticas y aquellas normas relacionadas con su organización, administración y gestión interna.

8. Ahora bien, el propósito de la emisión de normas relacionadas con la organización, administración o gestión interna, como en el caso lo es, el Manual que es sujeto de análisis es, entre otros, concretar los fines del Instituto mediante la debida administración de los recursos permitiendo así una mejor aplicación de los ordenamientos en materia electoral.

9. Ergo en el caso en concreto, podemos afirmar que las modificaciones al Manual, están acorde a lo establecido en la Constitución Federal, en torno a la obligación de todas y todos los mexicanos de contribuir con el gasto público, pero al mismo tiempo buscan lograr una adecuada optimización de los recursos financieros de este Instituto, acatando simultáneamente lo establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y cumpliendo cabalmente con el principio de congruencia, como se analizará a lo largo del presente dictamen.

SEGUNDO. Manual.

III. Modificación al Manual.

10. Se propone la modificación de los artículos 2, 4, 7, 9, 11, 12, 13, 20, 22, 25 y 26 del Manual con la finalidad de eliminar el subsidio al Impuesto Sobre la Renta que anteriormente absorbía el Instituto, respecto a diversas prestaciones pagadas al personal.

11. Ello es así tomando en consideración, lo establecido por los artículos 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 26 del Código Fiscal de la Federación y 1, 90, 93 y 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta¹⁰, en los que se establece la obligatoriedad de todas las y los mexicanos para contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados y del Municipios en los que residan de la manera proporcional y equitativa, respecto de todos los ingresos que perciban. Asimismo, se establece la obligación de quienes realicen los pagos de efectuar las retenciones correspondientes, siendo responsables solidarios con las y los contribuyentes por el pago de dichas contribuciones.

¹⁰ En adelante Ley del ISR.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

12. En este sentido si bien, el Manual que es sujeto de modificaciones, actualmente establece prerrogativas mayores a las determinadas en ley, al permitir un sistema de subsidios en materia de Impuesto Sobre la Renta, respecto de diversas prestaciones que hasta este momento asume el Instituto, lo cierto es, que dicha carga económica a la larga se puede tornar insostenible.

13. Cabe resaltar que las modificaciones que se realizan no controvierten lo estatuido en la Ley del ISR, pues como ya se ha referido en dicho ordenamiento se establece la obligación de gravar todos los ingresos de las y los contribuyentes, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan, por lo que se justifica la modificación del Manual a fin de que sean el personal quien asuma la obligación de enterar tales impuestos, pues así se encuentra contemplado en la Ley del ISR, además de tratarse de un mandato constitucional dicha obligación, por lo cual se hacen necesarias tales adecuaciones.

14. En efecto, la modificación encuentra razón de ser en la debida aplicación del gasto público conforme a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez y de conformidad con los ordenamientos aplicables en la materia; resaltándose que respecto de las prestaciones que ya se otorgan al personal del Instituto, hasta antes de la modificación que se propone, continuará vigente el sistema de subsidios, lo anterior, con la intención de respetar y garantizar los derechos adquiridos, esto es, la emisión de las modificaciones al Manual no pueden eliminar el derecho del que goza el personal que se encuentra en servicio activo a la fecha en que se realizan las modificaciones que se analizan, lo anterior tiene sustento en lo establecido por el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Federal que señala la máxima jurídica "A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna" y que expresa la obligación de que le sean respetadas las remuneraciones de las y los servidores públicos y las prestaciones con las que contaban cuando fueron contratados, además de estar acorde con lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción IV del referido ordenamiento, que contempla la irreductibilidad del salario.

15. Lo anterior, ha sido materia de estudio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis 2a. LXXXVIII/2001, publicada en la página 306, Tomo XIII, junio de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "Irretroactividad de las leyes. No se viola esa garantía constitucional cuando las leyes o actos concretos de aplicación sólo afectan simples expectativas de derecho, y no derechos adquiridos.", así como en la jurisprudencia P./J. 123/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 16, Tomo XIV, octubre de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con rubro "Retroactividad de las leyes. Tesis que hacen alusión a la teoría de los componentes de la norma y a la teoría de los derechos adquiridos, consistente en que cuando el acto realizado introduce un bien, facultad o un provecho al patrimonio de una persona o a



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

su dominio o haber jurídico, no se le puede privar mediante una disposición legal en contrario; lo que no acontece tratándose de las expectativas de derechos, que son aquellos derechos que se pueden llegar a obtener en el futuro con la realización de determinados actos complementarios por la ley, pero que todavía no se obtienen, por lo que respecto de derechos adquiridos deberá respetarse la normativa que le otorgue el beneficio más amplio.

16. Así las modificaciones al Manual tienen solidez en el principio de congruencia, pues se pretende armonizar la optimización de los recursos y la obligación establecida, desde el mandato constitucional, de todo mexicano o mexicana a contribuir con el gasto público, permitiendo con esta adecuación la reducción de gastos y por ende una mejora en las finanzas del Instituto a largo plazo.

17. Lo anterior es así, tomando en consideración que, para lograr el éxito en el manejo de las finanzas de cualquier órgano de gobierno es necesario optimizar los gastos, eliminando aquellos que no son significativos y de los cuales sin duda se puede prescindir, esto es, con la finalidad de aprovechar al máximo los recursos, lo que conlleva a la seguridad económica y al cumplimiento de las metas determinadas para el Instituto, como en el caso es, la organización de las elecciones, tomando en consideración las condiciones financieras por las que atraviesa el país, resaltándose que dicha modificación además está acorde a lo establecido por la Ley del ISR, con lo que se cumple con el principio de congruencia.

18. Finalmente, cabe acotar que además de la modificación de los preceptos en mención, se adicionan dos artículos transitorios en los que se señalan; los numerales que fueron objeto de modificación y su entrada en vigor además de la disposición de publicarlo en el Periódico Oficial.

En razón de lo expuesto y con fundamento en las facultades que le confiere el artículo 26, fracciones II, IV y VII, del Reglamento Interior y demás aplicables, este órgano colegiado, tiene a bien expedir el siguiente:

DICTAMEN

PRIMERO. La Comisión Jurídica es competente para sesionar y emitir el presente dictamen, de conformidad con los razonamientos vertidos en los considerandos de la presente determinación.

SEGUNDO. Se aprueba el Dictamen mediante el cual se somete a la consideración del Consejo General la modificación al Manual de Prestaciones del Personal del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, el cual forma parte integral del presente dictamen y se tiene por reproducido como si a la letra se insertase.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

TERCERO. Se ordena remitir el presente Dictamen a la Secretaría Ejecutiva del Instituto, para que por su conducto se someta a la consideración del Consejo General.

Así lo dictaminaron por _____ las consejerías integrantes presentes de la Comisión Jurídica del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en sesión virtual celebrada el __ de febrero de 2021, de conformidad con el inciso e) del aviso emitido por el Secretario Ejecutivo del Instituto el 29 de mayo, relativo a la actualización de medidas preventivas ante la contingencia por el virus Covid-19.

Lic. José Eugenio Plascencia Zarazúa
Presidente de la Comisión

Lcda. Rosa Martha Gómez Cervantes
Secretaria de la Comisión

Mtra. María Pérez Cepeda
Vocal de la Comisión

Mtra. Reyna Soto Guerrero
Secretaria Técnica de la Comisión

El dictamen consta de un total de 7 fojas útiles con texto por un solo lado, así, como 15 fojas relativas al anexo del mismo. Dichos documentos se imprimen por duplicado para los efectos que correspondan.
JEPZ/RMGC/MPC/rsg