



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL CONSEJERO PRESIDENTE, LORENZO CÓRDOVA VIANELLO, EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA INICIO FORMAL A LA ORGANIZACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS TRABAJOS DE MODIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y ADMINISTRATIVOS DEL INSTITUTO Y SE CREA EL COMITÉ TÉCNICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL 2023.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito **voto concurrente** respecto al Acuerdo INE/CG135/2023 aprobado en la Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 3 de marzo del 2023.

Este voto razonado obedece a que, como funcionario público que ha jurado respetar y hacer cumplir la Constitución y las leyes que emanen de la misma, me encuentro vinculado a seguir tanto las disposiciones constitucionales como aquellas otras desarrolladas por el legislador ordinario en cumplimiento —al menos formal— de las normas que regulan la producción normativa. Como es bien sabido, las leyes secundarias emitidas por el Congreso de la Unión y promulgadas por el Ejecutivo Federal pueden contener normas incompatibles con la Constitución o, al menos, cuestionables sobre su conformidad con la misma. En estos casos, de acuerdo con los criterios vigentes definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades administrativas carecen de competencia para inobservar los productos del legislador ordinario, dado que la posibilidad de expulsar del ordenamiento o inaplicar las disposiciones legales contrarias a la Constitución se encuentra reservada a los tribunales de justicia, en sus respectivos ámbitos competenciales.

Sin embargo, la lealtad que debemos a la Constitución todas aquellas personas sujetas al ordenamiento mexicano, especialmente las autoridades públicas, exigen que cuando se adviertan en la ley oposiciones manifiestas a la misma, así lo hagamos constar, sin menoscabo de cumplir con el deber de cumplir y hacer cumplir la ley en el ámbito que nos corresponde.



Esto es precisamente lo que ocurre con el Acuerdo INE/CG135/2023.

En efecto, dicho Acuerdo supone el cumplimiento de ley al que este Instituto Nacional Electoral está obligado a acatar, sujeto como está a los principios de legalidad y certeza, con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral”. No obstante, como el Instituto Nacional Electoral también lo ha señalado, el Decreto indicado, así como uno diverso publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2022, presenta vicios claros de inconstitucionalidad, tanto en la forma en la cual se desarrolló el procedimiento legislativo, como en la justificación de las reformas y, por último, el contenido mismo de las mismas, que además suponen consecuencias regresivas para la función estatal de organizar las elecciones en México.

El pasado 25 de enero de 2023, durante la sesión extraordinaria del Consejo General, se presentó el Informe que, por instrucciones del Consejero Presidente, rindió la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del INE, en relación con la incidencia en la función electoral de los decretos por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes electorales. En este documento se encuentra un panorama global de los riesgos que implicará la implementación de estas reformas electorales, así como varias incompatibilidades normativas, que, como autoridad electoral que tiene la misión constitucional de garantizar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, no deben dejar de señalarse, en atención al imperativo ético de la función pública que mencionado.

La reforma contenida en el Decreto recién publicado reúne un amplio número de violaciones constitucionales. Me limito aquí a señalar brevemente las que considero más sustanciales:



1. **Principio de democracia deliberativa.** Violación al procedimiento legislativo establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales, al haberse aprobado la iniciativa a la reforma legal sin seguir las reglas procedimentales en dichos preceptos dispuestas para la producción normativa. La iniciativa fue calificada como asunto de trámite urgente sin que se acreditara la existencia de hechos que generarían consecuencias negativas para la sociedad, que justifiquen la dispensa de los trámites legislativos, por señalar sólo una de las más evidentes.
2. **Principio de progresividad de los derechos humanos.** El artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución, establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De acuerdo con el principio de progresividad, tal como ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades (legislativas, administrativas y judiciales) tienen el deber de avanzar lo más rápido y eficazmente posible en la realización del ámbito de la realidad tutelado por el derecho (gradualidad en la protección del derecho). Desde su faceta negativa, del mismo principio se deduce la obligación para todas las autoridades de no regresividad frente a la tutela alcanzada (prohibición de retroceso). Ahora bien, el principio de progresividad comprende no sólo el ámbito de la realidad que es propiamente objeto de su cobertura jurídica, sino también el conjunto de garantías que permiten la efectividad misma del derecho. Sobre las bases precedentes, en la medida en que el sufragio es de aquellos derechos que, para lograr su eficacia, requiere, por un lado, la generación de procedimientos que articulen los distintos intereses en juego, y por otro lado, de una organización que se encargue de tener bajo su dirección y control esos procedimientos que conforman unos comicios, toda reforma legal en materia electoral, especialmente si involucra ajustes en la estructura organizativa de la autoridad electoral y en los procedimientos que hacen posible la celebración de comicios conforme a los estándares alcanzados, para no caer en la prohibición constitucional de retroceso, deben garantizar, entre otros extremos, el que no haya afectación en los niveles de protección que actualmente se cuentan. Para ello, recae sobre el legislador la carga argumentativa para demostrar que el cambio de organización administrativa y de procedimientos constituye una mejora o, al menos no un retroceso en la eficacia y protección de los derechos político-electorales en juego.



Nada de eso existe, ni en las iniciativas de decretos de reformas legislativas, ni en los dictámenes elaborados durante el procedimiento legislativo, ni en la precaria discusión que se dio al seno de las cámaras integrantes del Congreso de la Unión.

3. **Independencia.** Conforme el artículo 41, base V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución, el INE es un órgano autónomo y la máxima autoridad administrativa en materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, lo que implica que debe contar con absoluta soberanía y falta de dependencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo, es decir, el ejercicio de sus funciones no puede quedar sujeto a la revisión, validación o aprobación de ninguna de las dependencias de la administración pública federal. Con la reforma publicada en el Decreto referido se vulnera el principio de independencia consagrado en la Constitución Federal al permitir la injerencia del Ejecutivo Federal a través de sus Secretarías de Estado, así como con la obligación de proporcionar cualquier documento que obre en sus archivos a los partidos políticos.
4. **Autonomía.** Se violenta la autonomía del INE y con ello el principio de supremacía constitucional, ya que, a través de una norma secundaria, se vacía de contenido a la propia Norma Suprema y se invalidan las garantías institucionales del INE como órgano autónomo, establecidas en el artículo 41, base V, de la Constitución, al eliminar a órganos indispensables para su funcionamiento y desconocer su especial naturaleza e impedirle realizar su función de manera tal que resulta imposible garantizar la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, en estricto cumplimiento a los principios que rigen la función electoral, y que permitan el efectivo ejercicio de los derechos políticos-electorales de la ciudadanía previstos en el artículo 35 constitucional.
5. **Integridad del Registro Federal de Electores.** La reforma viola el artículo 41, base V, apartados A y B, inciso a), de la Constitución, que prevé la facultad exclusiva del INE a través de sus respectivos órganos técnicos, ejecutivos y de vigilancia como es la Comisión Nacional de Vigilancia, de elaborar e integrar el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, al permitir la inclusión de la ciudadanía en las Listas Nominales de Electores de Mexicanos Residentes en el Extranjero, así como el ejercicio del voto a través de documentos como el



pasaporte y la matrícula consular expedidos por una Secretaría de Estado en detrimento de la integridad de los referidos instrumentos registrales, en particular el PE del que derivan tanto los listados nominales como la credencial para votar.

Aunado a lo anterior, se transgrede la integridad de los instrumentos registrales porque con la sustitución a nivel distrital de las Juntas Distritales Ejecutivas y de los vocales del Registro Federal de Electores (RFE) por las oficinas auxiliares a cargo de un solo vocal operativo, aspectos que la reforma mandata, se pierde la función de especialización del vocal del registro afectando las tareas del INE en cuanto al seguimiento, revisión, actualización y control de las actividades registrales. Lo anterior, porque si bien se obliga a este nuevo vocal a cumplir con los programas del RFE elimina la especialización de la función aunado a que deberá cumplir con tareas de fiscalización, monitoreo, supervisión de Módulos de Atención Ciudadana, así como preparar actividades previas de los procesos electorales, por lo que no será la única actividad que deba atender lo que ocasionará que la función electoral se afecte en cuanto a sus características y estándares de calidad.

6. **Equidad en la contienda.** Se atenta contra los artículos 41 fracción II, 116, fracción IV, inciso g) y 134, de la Constitución, al desconfigurar mecanismos legales que aseguraban la equidad en la contienda electoral, en el aspecto de propaganda gubernamental, propaganda personalizada, uso de recursos públicos sin influir en la contienda, supresión de sanciones cuyo efecto buscaba inhibir la realización de conductas contrarias a la equidad como la negativa o cancelación de registro de candidaturas, entre otros aspectos.

Es por ello que presento este **voto concurrente**, en cuanto a los aspectos mencionados, es decir, la violación a: el principio de democracia deliberativa, el principio de progresividad de los derechos humanos, la autonomía e independencia del INE, la integridad del RFE y la equidad en la contienda.

Dr. Lorenzo Córdova Vianello
Consejero Presidente

