



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INE/CG686/2023

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA UN MECANISMO EXTRAORDINARIO PARA GARANTIZAR LA OPORTUNA INTEGRACIÓN Y ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

G L O S A R I O

CG/Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM/Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DECEYEC	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
DEOE	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
DESPEN	Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional
INE/Instituto	Instituto Nacional Electoral
JGE	Junta General Ejecutiva
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
OPL	Organismo Público Local
PEF	Proceso Electoral Federal
RE	Reglamento de Elecciones
RIINE	Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

SE	Secretaria/o Ejecutiva/o
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
TEPJF/Tribunal	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización
UTIGyND	Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación
UTT yPDP	Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales.

ANTECEDENTES

- I. **Designación de la primera integración del CG del INE:** El tres de abril de dos mil catorce, el pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión designó al Consejero Presidente y a diez Consejeros y Consejeras Electorales del Consejo General del INE. El Decreto correspondiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente, estableciendo que el encargo del Consejero Presidente, Lorenzo Córdova Vianello, de la Consejera Electoral Adriana Margarita Favela Herrera y de los Consejeros Electorales Ciro Murayama Rendón y José Roberto Ruiz Saldaña, duraría nueve años a partir de la fecha de designación.

- II. **Designación de la Presidenta del CG del INE y tres personas Consejeras Electorales:** El treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, la H. Cámara de Diputados declaró electa como Consejera Presidenta a Guadalupe Taddei Zavala, así como a la Consejera y los Consejeros Electorales Rita Bell López Vences, Arturo Castillo Loza y Jorge Montaña Ventura, para el período comprendido del 4 de abril de 2023 al 3 de abril de 2032, Decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del cuatro de abril de dos mil veintitrés.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- III. El tres de abril de dos mil veintitrés concluyeron sus respectivos encargos como Consejero Presidente y Consejera y Consejeros Electorales el Dr. Lorenzo Córdova Vianello, Dra. Adriana Margarita Favela Herrera, Dr. Ciro Murayama Rendón y Dr. José Roberto Ruiz Saldaña.
- IV. En sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el tres de abril de dos mil veintitrés, tomaron protesta ante el pleno del Consejo General del INE Guadalupe Taddei Zavala, Rita Bell López Vences, Arturo Castillo Loza y Jorge Montaña Ventura, como Consejera Presidenta, Consejera y Consejeros Electorales, respectivamente.
- V. **Vacancias en diversas direcciones ejecutivas y unidades técnicas, entre ellas, de algunos integrantes de la JGE.** Entre el treinta y uno de marzo y tres de abril de dos mil veintitrés, se hicieron efectivas las renunciaciones de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, las Direcciones Ejecutivas del Servicio Profesional Electoral Nacional y Organización Electoral, la Unidad Técnica de Fiscalización, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, la Dirección Jurídica, Dirección del Secretariado, y la Coordinación Nacional de Comunicación Social. Al respecto, es preciso señalar que los titulares de la DECEYEC, DEA, UTF y UTVOP, se reincorporaron invalidando las renunciaciones presentadas en el periodo señalado. Previamente, las titularidades de las Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores, así como Prerrogativas y Partidos Políticos, al igual que la Coordinación de Asuntos Internacionales ya se encontraban vacantes. Posteriormente, las personas titulares de la DEA, DECEYEC y UTF presentaron sus renunciaciones, las cuales surtieron sus efectos el 7, 9 y 28 de mayo, respectivamente.
- VI. **Nombramiento de integrantes de la JGE y personas titulares de direcciones ejecutivas y unidades técnicas del INE.** En sesión extraordinaria urgente del CG del INE de veintiuno de junio de dos mil veintitrés se aprobaron, por unanimidad de votos, los nombramientos de las personas titulares de las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica; del Registro Federal de Electores; de Administración; de Organización



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Electoral; así como las Unidades Técnicas de lo Contencioso Electoral; de Igualdad de Género y No Discriminación; de Vinculación con los Organismos Públicos Locales; de la Coordinación de Asuntos Internacionales y la Dirección del Secretariado. Asimismo, se pusieron a consideración dos propuestas de la Presidenta para ocupar la Secretaría Ejecutiva del Consejo General, una fue rechazada por mayoría de seis votos y la otra persona propuesta se desistió.

VII. Vacancias posteriores. El diez de agosto de dos mil veintitrés renunció la persona titular de la Dirección Ejecutiva de Administración, y en fechas recientes la persona titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral fue suspendida en sus funciones por el Órgano Interno de Control del INE.

Por lo tanto, a la fecha se encuentran vacantes la Secretaría Ejecutiva, las Direcciones Ejecutivas de Prerrogativas y Partidos Políticos, y de Administración; la Coordinación Nacional de Comunicación Social; las Unidades Técnicas de Fiscalización, de Transparencia y Protección de Datos Personales, y la Dirección Jurídica, en donde la Presidenta del Consejo General ha nombrado encargadurías de despacho, en términos del artículo 16, incisos c) y d) del Reglamento Interior del INE. Además, en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica también se nombró una encargaduría de despacho ya que la persona titular fue nombrada encargada del despacho de la Secretaría Ejecutiva.

CONSIDERACIONES

Atribuciones del Instituto Nacional Electoral

De conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado A, párrafo primero de la CPEUM, en relación con los artículos 29, párrafo 1; 30, párrafos 1 y 2; 31, párrafo 1; y 35, párrafo 1 de la LGIPE, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado INE, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Dentro de los fines del Instituto se encuentran el de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, entre otros.

En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género son principios rectores. Aunado a ello, entre los fines del Instituto se encuentran el contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

Del principio de legalidad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitucionalmente, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece dicha Carta Magna en su artículo 41.

En ese orden de ideas, el Consejo General, como órgano superior de dirección, es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto, aplicando la perspectiva de género.

En el mismo artículo 41, base V, apartado A, se establece que los órganos ejecutivos y técnicos que integran el Instituto dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones y el Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente o Presidenta.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

En el artículo 34, numeral 1 de la LGIPE se establece que los órganos centrales del Instituto son: el CG, la Presidencia del CG, la JGE y la Secretaría Ejecutiva y, por su parte, en el artículo 35, numeral 1 de la misma ley, se prevé que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.

El artículo 41 de la LGIPE establece el procedimiento a seguir ante las ausencias momentáneas, o las ausencias de las sesiones de CG, por parte de la o el Consejero Presidente y la o el Secretario Ejecutivo, así como la ausencia definitiva de la o el Consejero Presidente.

Para las ausencias de la o el Consejero Presidente, se establece que este podrá nombrar a la Consejera o el Consejero Electoral que lo supla momentáneamente, o bien, será el CG quien designe a uno de los Consejeros Electorales presentes para que presida la sesión. En el caso de la o el Secretario, sus funciones serán realizadas por alguno de los integrantes de la Junta General Ejecutiva que para tales efectos designe el CG para esa sesión.

Ahora bien, ante la ausencia definitiva de la o el Consejero Presidente del CG, las y los Consejeros Electorales nombrarán, de entre ellos mismos, a quien deba sustituirlo provisionalmente, comunicando de inmediato lo anterior a la Cámara de Diputados a fin de que se designe su sustituto, en los términos señalados en la Constitución.

Conforme con el artículo 42, numerales 6, 7 y 9 de la LGIPE, el CG integrará las comisiones temporales necesarias para el desempeño de sus atribuciones, además de las comisiones permanentes establecidas por dicha ley, tales como las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral Nacional; Registro



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Federal de Electores; Quejas y Denuncias; Fiscalización, y Vinculación con los Organismos Públicos Locales; e Igualdad de Género y no Discriminación.

El mismo artículo 42 establece que las comisiones permanentes contarán con una persona Secretaria Técnica que será la persona titular de la Dirección Ejecutiva o Unidad Técnica correspondiente, quien podrá ser suplida en las funciones de Secretaria técnica, por la persona servidora pública de nivel inmediato inferior que determine.

Asimismo, se establece que la persona Secretaria Ejecutiva colaborará con las comisiones para el cumplimiento de las tareas que se le hayan encomendado.

Por su parte, el artículo 44, numeral 1, inciso b) de la LGIPE señala que es atribución del CG, **vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto** y conocer, por conducto de su Presidencia, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva o de sus comisiones, sus actividades, así como de los informes específicos que el CG estime necesario solicitarles.

Asimismo, los incisos c) y e) del mismo artículo de la LGIPE prevén que al CG le compete designar a la o el Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidenta y a las personas que fungirán como titulares de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas del Instituto, a propuesta que presente la Presidencia del CG. En el caso de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas previstas en la LGIPE, el nombramiento de sus titulares deberá realizarse por mayoría de cuando menos ocho votos.

En el inciso cc) del mismo artículo, otorga al CG la atribución de nombrar de entre los Consejeros Electorales del CG, a quien deba sustituir provisionalmente al Consejero Presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Cámara de Diputados para los efectos conducentes.

Adicional a lo anterior, en términos del artículo 44 inciso jj) de la LGIPE, el CG está facultado para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en dicha Ley o en otra legislación aplicable.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, el artículo 45, numeral 1, incisos a), d) y e) de la LGIPE disponen que corresponde a la Presidencia del Consejo General garantizar la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto, vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio CG y proponer al mismo, el nombramiento de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, de las y los Directores Ejecutivos y demás personas titulares de Unidades Técnicas del Instituto.

De lo anterior, se desprende que la atribución de designar a las y los titulares de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones ejecutivas y unidades técnicas corresponde al CG, a partir de las propuestas que formule la Presidencia del órgano colegiado. Es decir, las designaciones de los diversos órganos del Instituto se realizan mediante un acto administrativo complejo o mixto.

Un acto administrativo complejo o mixto, como en el caso, es una figura jurídica en la cual la intervención de múltiples órganos o autoridades es necesaria para su formación y eficacia. Estos actos se caracterizan por su naturaleza colaborativa, en la que cada entidad involucrada juega un rol esencial en su conformación. Este tipo de actos se distingue de los actos simples, donde una sola entidad tiene la competencia para decidir.

Los elementos jurídicos en un acto administrativo complejo o mixto¹ son fundamentales para entender alcance y relevancia. El primero de estos elementos, es la competencia, la cual debe estar claramente distribuida entre las diferentes autoridades que intervienen. Cada autoridad debe actuar diligentemente dentro del marco de sus competencias legales, pues la omisión o negligencia en el ejercicio de estas competencias por alguna de las partes puede afectar la validez del acto en su totalidad.

Otro elemento crucial es la voluntad administrativa. En los actos complejos o mixtos esta voluntad se manifiesta a través de la concurrencia de varias decisiones administrativas, cada una emanada de una entidad diferente. Es esencial que se

¹ Al respecto véase García de Enterría, Eduardo y otro, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid 2022, Thomson Reuters y Gallego Anabitarte, A. y Menéndez Rexach, Á. *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid 2011, Marcial Pons.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

presente una secuencia armónica, coherente y proactiva entre estas decisiones para que el acto administrativo sea eficaz. La falta de coordinación o discrepancias significativas entre las decisiones puede llevar no sólo a la invalidez del acto, sino a consecuencias jurídicas nocivas para la regularidad constitucional.

El acto administrativo complejo o mixto pretende dotar de seguridad jurídica y condiciones institucionales equilibradas al actuar de la autoridad, mas no condicionar o impedir que se alcancen los objetivos constitucionales, legales y reglamentarios. Aceptar esto último implicaría restar racionalidad al ejercicio debido de las atribuciones y competencias asignadas por el legislador.

De igual forma, el acto administrativo complejo o mixto se origina a partir de una prioridad constitucional o legal que, por su impacto y trascendencia, no puede dejarse a la competencia o atribución exclusiva de un órgano.

La forma es también un elemento importante en los actos administrativos complejos. Dado que se involucran varios espacios institucionales o autoridades, es fundamental que el acto cumpla con los requisitos formales establecidos para cada una de las decisiones que lo conforman. Esto incluye, por ejemplo, la necesidad de que cada decisión, en su propuesta o definición, se documente adecuadamente y siga los procedimientos formales requeridos para su tipo, hasta su debida conclusión.

Finalmente, el elemento del objetivo o motivo del acto administrativo es vital. El propósito del acto debe ser la prioridad, al ser un aspecto concreto del interés público. La CPEUM, así como los diversos instrumentos normativos, materializan los parámetros de constitucionalidad que se exigen para cada autoridad.

En definitiva, los actos administrativos complejos o mixtos, como los que se requieren para la oportuna y debida integración de los diversos órganos del Instituto, requieren una coordinación y colaboración efectiva entre los diferentes órganos centrales involucrados.

Así, en estricto sentido, la facultad de proponer a las personas titulares de las direcciones ejecutivas y titulares de unidades técnicas corresponde a la presidencia



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

del Consejo General, mientras que al colegiado le fue asignada la atribución de relevancia constitucional y legal de designar a las personas servidoras públicas, así como vigilar la debida integración y funcionamiento de la estructura del Instituto Nacional Electoral.

El mismo texto legal, en su artículo 48, incorpora como atribuciones de la JGE, la de **proponer** al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto, fijando sus correspondientes procedimientos administrativos, así como **supervisar** los programas relativos al Registro Federal de Electores; el cumplimiento de las normas aplicables a los PPN y las APN, incluyendo la elaboración del dictamen de pérdida de registro, así como las prerrogativas de ambos; el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica; **evaluar** el Servicio Profesional Electoral Nacional; **proponer** al CG el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal; **desarrollar** las acciones necesarias para que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen; **resolver** los medios de impugnación en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las juntas locales del Instituto; **integrar** los expedientes relativos a faltas administrativas en materia electoral y, en su caso, proponer las sanciones; **formular** los estudios en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el Instituto asuma la organización de procesos electorales locales, formulando el proyecto de convenio correspondiente que, en su caso, deberá ser aprobado por el Consejo General antes de que inicie el proceso electoral local de que se trate; **aprobar** el calendario y el plan integral del proceso electoral federal y de los procesos federales electorales extraordinarios que se convoquen, para ser puestos a consideración del Consejo General, y las demás que le encomienden esta Ley, el Consejo General o su presidente.

La SE, en términos del artículo 49, coordinará a la JGE y conducirá la administración y supervisará el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

Por otra parte, la LGIPE en su artículo 51, confiere a la SE, las atribuciones de representación legal, **actuar** como secretario del CG con voz, pero sin voto, cumplir con los acuerdos de CG; **someter** al conocimiento y, en su caso, a la aprobación



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

del CG los asuntos de su competencia; **ejercer y atender** oportunamente la función de oficialía electoral; **orientar y coordinar** las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales ejecutivas del instituto; **participar y suscribir** convenios; **aprobar** la estructura de todos los órganos del instituto, conforme a las necesidades del servicio y recursos presupuestales autorizados; **nombrar** a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los miembros del SPEN; **establecer** el mecanismo para la difusión inmediata de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidentes de los Estados Unidos Mexicanos; **actuar** como secretario de la JGE y preparar el orden del día de las sesiones; **recibir** los informes de los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales ejecutivas; **sustanciar** los recursos que deban ser resueltos por la JGE; **apoyar** la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral; **elaborar** el anteproyecto de presupuesto del instituto; **ejercer** las partidas presupuestales aprobadas; **otorgar** poderes a nombre del instituto; **preparar** el proyecto de calendario integral de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios; entre otras.

Asimismo, en el numeral 2 del mismo artículo 51, se establece que la SE tendrá adscrita una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que será competente para la tramitación de los procedimientos sancionadores y demás que determinan las leyes y demás disposiciones aplicables, así como le confiere el ejercicio de la función de oficialía electoral.

Por su parte, el artículo 52 establece que al frente de cada una de las direcciones de la JGE habrá una dirección ejecutiva o una dirección de unidad técnica, según sea el caso, quien será nombrado por el CG.

El artículo 53 establece que las y los directores ejecutivos o de unidades técnicas deberán satisfacer los mismos requisitos que los establecidos en el párrafo 1 del artículo 38 de dicha Ley para las y los Consejeros Electorales del CG, salvo el establecido en el inciso j).

Así observamos que de los artículos 54, 55, 56, 57, 58 y 59 de la LGIPE se desprenden las atribuciones de la DERFE, DEPPP, DEOE, DESPEN, y DECEYEC



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

las cuales tienen como parte de sus atribuciones legales asistir a las sesiones de las comisiones permanentes que atienden los asuntos dentro del ámbito de sus competencias, con derecho a voz, pero sin voto y, sólo en el caso de la DEPPP, se le establece la atribución de fungir como Secretaría Técnica del Comité de Radio y Televisión.

A la DEA, se le hace responsable de organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos materiales y financieros, así como de la prestación de los servicios generales; la formulación del anteproyecto anual de presupuesto, entre otras.

Ahora bien, respecto de las atribuciones de las personas titulares de las unidades técnicas, tales como la UTVOP y la UTF, la LGIPE en sus artículos 60, 196 y 197, establecen los trabajos que habrán de realizar, la primera para, entre otras cosas, coordinar la organización de los procesos electorales en las entidades federativas en términos de lo previsto en el artículo 41 constitucional, además de facilitar la coordinación entre las distintas áreas del Instituto y los OPL; y la segunda para llevar a cabo la tarea de fiscalización, encomendada al Instituto, a través de la revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas.

Es importante señalar, que sólo en este órgano técnico se previó la regla general del artículo 42, numeral 7 de la LGIPE, para que el secretario técnico de la comisión, en este caso, de fiscalización, pueda ser suplido en sus funciones de secretario técnico, por el servidor público de nivel inmediato inferior que determine.

Interpretación de las disposiciones de la LGIPE

La LGIPE es el ordenamiento de observancia general que tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto y los OPL, de tal suerte que las constituciones y leyes locales se deben ajustar a lo previsto en la Constitución y en dicha Ley.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Así, en dicha Ley se reglamentan las normas constitucionales relativas a la integración de los organismos electorales.

Realizando entonces una interpretación de la normativa invocada, se tiene que:

- El CG es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.
- El CG tiene la atribución de vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y conocer, por conducto de su Presidente, del Secretario Ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismo, así como de los informes específicos que el CG estime necesario solicitarles.
- Las comisiones permanentes y temporales auxilian los trabajos del CG y las personas titulares de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto fungen como secretarías técnicas de las mismas, quienes podrán ser suplidas en sus funciones de secretaria técnica, por el servidor público de nivel inmediato inferior que determine.
- El CG puede dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas todas las atribuciones constitucionales y legales conferidas y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.
- La o el Presidente del CG propone el nombramiento de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, de las Direcciones Ejecutivas y demás personas titulares de unidades técnicas del Instituto.
- La Junta General Ejecutiva será presidida por la o el Presidente del Consejo General y se integrará con la o el Secretario Ejecutivo y con las personas titulares de las Direcciones Ejecutivas (DERFE, DEPPP, DEOE, DESPEN, DECEYEC y DEA); así como las personas titulares de la Unidad Técnica de Fiscalización, de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, órgano central que, en esencia, propone al CG, supervisa diversas actividades,



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

evalúa, desarrolla acciones, integra expedientes, formula estudios, aprueba y da seguimiento a las tareas del Instituto permanentemente y durante el desarrollo de los procesos electorales federales y locales de acuerdo con la atribución constitucional y legal conferida.

- La o el Secretario Ejecutivo coordina la JGE, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, además de representar legalmente al Instituto y fungir a su vez como Secretaria o Secretario del CG, entre otras atribuciones clave para el desarrollo de los procesos electorales, tales como la sustanciación de los procedimientos sancionadores que tramita la UTCE adscrita a dicha SE.
- Las y los directores ejecutivos o de unidades técnicas deberán satisfacer los mismos requisitos que los establecidos en el párrafo 1 del artículo 38 de la LGIPE para los Consejeros y Consejeras Electorales del Consejo General, salvo el establecido en el inciso j) del citado párrafo.
- El CG tiene la atribución de nombrar de entre los Consejeros Electorales del CG, a quien deba sustituir provisionalmente a la o el Consejero Presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Cámara de Diputados para los efectos conducentes.
- Las y los titulares de las Direcciones Ejecutivas o de las Unidades Técnicas podrán ser suplidos en sus funciones de secretarías y secretarios técnicos, por el servidor público de nivel inmediato inferior que determine la o el titular.
- La figura de encargaduría de despacho no está prevista legalmente, sólo la suplencia ante la ausencia de una o un secretario técnico de alguna de las comisiones permanentes o temporales del CG; la sustitución de la o el Secretario de CG, y hasta la suplencia en ausencia momentánea o de una sesión de CG de la o el Consejero Presidente, o bien, su sustitución provisional de esta o este, ante su ausencia definitiva.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Previsión reglamentaria sobre las ausencias

Es en el Reglamento Interior del INE, donde el CG aprobó las reglas para operar las ausencias no sólo de la o el Secretario Ejecutivo, titulares de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas, sino además de la o el Consejero Presidente del CG.

Cabe señalar que dicha previsión al crearse no fue impugnada y a la fecha sigue vigente y es oportuna su interpretación a la luz de lo establecido en la LGIPE, toda vez que el ejercicio de la facultad reglamentaria está sujeta a limitantes derivadas de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con base en los cuales es viable que reglamentariamente a la ley, puedan regularse aspectos normativos a efecto de operar los contenidos legales.

En el caso concreto, se observa que el legislador creó un conjunto de facultades para el INE, ya sea para ejercerlas exclusivamente o en coordinación con los OPL, tanto en procesos electorales federales como locales, mismas que no pueden cancelarse o suspenderse por la simple ausencia de la o el Consejero Presidente, la persona Secretaria Ejecutiva, o una o varias personas titulares de las direcciones ejecutivas o áreas técnicas que componen la estructura del Instituto.

Ante esta premisa, la pregunta a dilucidar es:

¿Qué tipo de ausencias se encuentran reguladas para los órganos centrales que integran el INE?

En términos del RIINE, se identifican 5 tipos: ausencias momentáneas, ausencias de sesiones de CG o comisiones; ausencias, ausencias temporales y ausencias definitivas, tal como se observa en la transcripción en lo conducente de los siguientes artículos:

Artículo 13. Para contribuir con el ejercicio de las atribuciones que la Ley Electoral confiere al Consejo y el presente Reglamento a las Comisiones, corresponde a los Consejeros:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

...

e) Suplir al Consejero Presidente, previa designación de éste, en sus **ausencias momentáneas** de las sesiones del Consejo;

f) Cuando el Consejero Presidente no asista o se **ausente en forma definitiva** de la sesión del Consejo, previa designación de éste, presidir la sesión respectiva;

g) Previa designación del Consejo, sustituir provisionalmente al Consejero Presidente en caso de **ausencia definitiva**;

2. Son atribuciones de los Consejeros que presidan una Comisión:

...

d) Designar, en caso de **ausencia temporal**, al Consejero que deba suplirlo en las sesiones de Comisión;

Artículo 16.

1. La Presidencia del Consejo es un órgano central de dirección del Instituto de carácter unipersonal.

2. Para el ejercicio de las atribuciones que la Ley Electoral confiere a quien presida el Consejo, le corresponde:

...

c) Designar al encargado de despacho, en caso de **ausencia** del Secretario Ejecutivo, al Director Ejecutivo que reúna los requisitos de la Ley Electoral;

d) Designar al encargado de despacho, en caso de **ausencia** de los Directores o Titulares de unidad,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Artículo 42.

1. Para el cumplimiento de las atribuciones que la Ley Electoral les confiere corresponde a las Direcciones Ejecutivas:

...

*p) Designar al servidor público que lo suplirá en su **ausencia**. Dicho servidor público deberá tener cargo inmediato inferior al del Director Ejecutivo;*

Artículo 63.

1. Para el ejercicio de las atribuciones que la Ley Electoral y los acuerdos del Consejo confieren a las Unidades Técnicas, corresponde a los Titulares de éstas:

...

*s) Designar al servidor público, que en caso de su **ausencia** de manera excepcional lo suplirá en asuntos que requieran urgente atención o desahogo, y*

Artículo 67.

1. La Dirección Jurídica estará adscrita a la Secretaría Ejecutiva y tendrá las atribuciones siguientes:

...

*m) Dirección Jurídica. Ejercer la figura de representante legal para la defensa de los intereses del Instituto, en todo tipo de procedimientos administrativos y jurisdiccionales del orden federal y local, en que el Instituto sea parte o tenga injerencia, así como para el desempeño de sus funciones; de manera excepcional **por ausencia**, los respectivos titulares de las Direcciones de Área de la Unidad Técnica ejercerán dicha facultad, en asuntos que requieran urgente atención o desahogo;*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

De acuerdo con lo transcrito, existen diversos tipos de ausencias reguladas desde la LGIPE, previstas a su vez en el RIINE, para los órganos centrales del Instituto.

Sin embargo, se observa que, en ambos instrumentos, la LGIPE y el RIINE, existe una omisión respecto a la temporalidad que habrá de considerarse para ausencias, los tiempos o términos en los que habrán de procesarse las suplencias en las ausencias definitivas de la o el SE, los directores ejecutivos y los titulares de unidad.

De las obligaciones de los miembros del Consejo General.

Los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que el Instituto se encuentra dirigido por un órgano colegiado superior de dirección denominado Consejo General.

El CG se auxilia para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales de diversos órganos, entre ellos, los denominados por la LGIPE como órganos centrales, ejecutivos y técnicos, los cuales actúan a través de sus titulares, de ahí la trascendencia de los requisitos a cumplir para ocupar los cargos de SE, directoras o directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas, puesto que además, la gran mayoría de ellos, integran con derecho a voz y voto la Junta General Ejecutiva, órgano presidido por la o el Consejero Presidente del Instituto, que es competente para definir todas las decisiones de carácter administrativo, por ejemplo, el ejercicio del presupuesto de egresos anual.

De ahí que la atribución del CG de **vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia electoral y de vigilar la oportuna integración de los órganos del Instituto** no puede entenderse desde un aspecto pasivo, sino que esa atribución de vigilancia debe entenderse como un **deber de cuidado reforzado, activo y permanente respecto del cumplimiento de las obligaciones y atribuciones tanto de partidos políticos, ciudadanía y de la propia autoridad electoral, en su ámbito administrativo.**

Es decir, la atribución de vigilancia entendida como un deber de cuidado reforzado dota al Consejo General de facultades para asegurar la aplicación de las



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

disposiciones constitucionales y legales, lo que se traduce en que, para alcanzar tal fin puede ejercer las atribuciones que correspondan para garantizar la oportuna integración de los órganos del Instituto.

Lo anterior cobra mayor urgencia y relevancia a la luz de que se encuentra en curso el Proceso Electoral Federal 2023-2024 donde se elegirán, entre otros, 19,746 mil cargos locales, a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal y a la totalidad de las personas que conformarán el Congreso de la Unión, pues ello está alineado a contar con personas profesionales, elegidas por una mayoría calificada de consejerías que avalen la solvencia profesional, técnica e incluso ética de las personas que se harán cargo de dirigir los trabajos técnicos operativos.

La atribución del CG de conducir las actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de los titulares de los órganos centrales a los principios que rigen la función electoral, conlleva un respeto a los principios de legalidad y certeza, adicional a la necesidad de garantizar la transparencia en el manejo de los recursos de origen público, razón por la cual es posible establecer que el CG es garante del cumplimiento de las diversas atribuciones constitucionales y legales, tanto de sus órganos, como de las personas que los integran.

La literatura especializada en estructuras corporativas, tanto públicas como privadas, ha desarrollado el concepto de vigilancia, desde el ámbito de la debida diligencia. Se da en el conjunto de las relaciones entre los niveles directivos, el Consejo General y las partes interesadas de la organización. Lo anterior con el objetivo de garantizar la base de un marco efectivo de funcionalidad que promueva un entorno de confianza, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo al logro óptimo de los objetivos de la organización.

Cuando las estructuras que constituyen el esquema institucional de cualquier organización pública no están adecuadamente integradas, se comprometen los objetivos y obligaciones constitucionales hacia las partes interesadas, especialmente la ciudadanía.

Esta falta de integración puede alcanzar no sólo responsabilidades legales para aquellas personas encargadas de decidir o implementar, sino un deterioro



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

significativo en la satisfacción de los derechos humanos, vinculados con la relevancia del órgano constitucional autónomo encargado de mantener la vida democrática de México.

En el contexto público de nuestro país, la eficacia del sistema electoral depende en gran medida del buen desempeño de los órganos y estructuras del Instituto Nacional Electoral, ya que, desde la reforma constitucional de 2014, por lo menos, se incrementaron ostensiblemente sus responsabilidades constitucionales.

Por tanto, se diseñó un robusto esquema de actos administrativos e ingeniería institucional, liderado por un Consejo General y su Presidencia, y operado a través de diversos órganos centrales y áreas especializadas del Instituto. El desempeño constitucionalmente esperado del INE depende crucialmente de la integración completa y oportuna de sus estructuras.

En este contexto, la oportunidad es un criterio relevante, vinculado con los objetivos constitucionales y legales del INE, lo que implica la necesidad de contar lo antes posible con estructuras debidamente integradas para la organización de elecciones y otros actos del ejercicio democrático.

El deber de vigilancia asignado al Consejo General, en relación con su atribución de integrar los órganos del Instituto, adquiere especial contenido a través del concepto de debida diligencia.

Diversos estándares internacionales, así como documentos de organismos multilaterales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la OCDE, mencionan que la **debida diligencia** es la acción de identificar y prevenir riesgos para minimizar impactos negativos en organizaciones públicas o privadas y sus partes interesadas.

En el caso del INE, esto significa mitigar cualquier riesgo que pueda afectar negativamente la organización de elecciones, la eficacia o legalidad de sus actos o de la garantía de los diversos Derechos Humanos involucrados.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

El marco constitucional y legal que rige el actuar del Consejo General del INE establece claramente la obligación de sus integrantes de vigilar y tomar decisiones estratégicas para identificar, prevenir, mitigar riesgos y, si es necesario, reparar impactos negativos en el sistema electoral del país.

Un riesgo significativo es que en pleno proceso electoral federal 2023-2024, algunas de las estructuras esenciales del Instituto siguen vacantes, circunstancia que se aleja de la regularidad constitucional referida.

Por ende, una de las responsabilidades clave del Instituto, en tanto acto administrativo complejo o mixto, es integrar completa y debidamente los órganos citados, con el máximo deber de cuidado.

Se insiste, la omisión o retraso en el cumplimiento de esta atribución de relevancia constitucional, podría acarrear responsabilidades legales, así como la disminución en los estándares de satisfacción de derechos humanos en nuestro país.

El deber de vigilancia de este CG se refuerza con el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Sentencia SUP-RAP-34/2003, en la que, en esencia, se estableció el alcance de la facultad de las autoridades electorales de vigilar el cumplimiento de determinadas disposiciones legales, en los términos siguientes:

“...la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas posee la atribución expresa y explícita para vigilar el manejo de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, precisamente en forma tal que se asegure la aplicación estricta e invariable de dichos recursos para las actividades señaladas en la ley, es claro que el inicio del procedimiento respectivo, en el que se colmen las formalidades esenciales, no sólo puede originarse en la presentación de una queja o denuncia por un partido político [como deriva de lo previsto en el artículo 40, párrafo 1, del multicitado código], sino que puede incoarse, cuando en el ejercicio de sus atribuciones, de vigilancia, la precisada comisión así lo determine, sin que, como es natural, ello le exima de fundar y motivar debidamente el acuerdo por el cual decida realizarlo de esa forma.”



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Atendiendo al sentido gramatical de la expresión vigilar (“velar sobre una persona o cosa, o atender exacta y cuidadosamente a ella”, véase Diccionario de la Lengua Española 21ª Edición, Madrid, Espasa Calpe, 1992, página 1483), se puede concluir que ese deber de cuidado sobre el cumplimiento de las obligaciones que pesan a cargo de los partidos políticos y agrupaciones políticas, en materia de origen y destino de su financiamiento, es una atribución eminentemente activa, la cual no está condicionada para su ejercicio a la conducta de otro sujeto jurídico, fuera de los casos en que se presenta una queja.”

Asimismo, en el SUP-JDC-12639/2011, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que “... *el procedimiento para la designación e integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral persigue un objetivo superior, que es cumplir con eficacia el deber que le corresponde, consistente en vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios rectores del proceso –certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad– orienten toda la actividad institucional de la autoridad electoral.*”, y aunque el análisis se circunscribió a la integración del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, es innegable que el mismo razonamiento resulta aplicable para la debida integración de todos los órganos centrales del ahora Instituto Nacional Electoral, lo que incluye a la JGE, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34, numeral 1, inciso c) de la LGIPE, órgano que se encuentra integrado por las personas titulares de las direcciones ejecutivas y algunas unidades técnicas y cuyas funciones resultan fundamentales para el adecuado control y desarrollo de las actividades del Instituto.

Si consideramos que el Consejo General es el órgano máximo de dirección y que el trabajo técnico y operativo se lleva a cabo a través de las direcciones ejecutivas, unidades técnicas y otros órganos técnicos que, además, forman parte de la JGE, ya sea legal o ampliada, es posible advertir la importancia de que dichas áreas técnicas se encuentren debidamente integradas, esto es, que se conformen con el personal especializado para ejecutar las atribuciones que tienen encomendadas y que cuenten con una persona designada como Titular, que sea la responsable de conducir los trabajos del área que corresponda y, con ello, contribuir a que se cumplan los principios rectores de la función electoral.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

La debida integración de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas del Instituto Nacional Electoral cobra especial relevancia en el marco de los procesos electorales, pues el cúmulo de trabajo aumenta significativamente, por lo que se debe tener especial cuidado en su integración y funcionamiento, máxime cuando las direcciones ejecutivas y las personas titulares de éstas tienen entre sus atribuciones, respectivamente, las de planear, programar, organizar, dirigir, controlar, supervisar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones internos, así como el despacho de los asuntos administrativos y recursos de las áreas que integran la dirección; coordinar acciones con los titulares de las otras direcciones ejecutivas o de las unidades técnicas, para el mejor funcionamiento del Instituto; coadyuvar y asesorar técnicamente a las comisiones, a solicitud de la Presidencia de las mismas; coadyuvar en la ejecución de las políticas y programas aprobados por el CG para orientar las actividades relativas a la educación cívica, contribuir al desarrollo de la vida democrática y velar por la autenticidad del sufragio, así como para garantizar el derecho a la información y la protección de datos personales, y fomentar una cultura de igualdad de género y no discriminación; así como integrar la JGE en los términos de la LGIPE y asistir a sus reuniones con derecho a voz y voto; fungir como secretarios técnicos en las comisiones permanentes y temporales y en otros órganos colegiados cuya función sea determinada por otras disposiciones normativas; cumplir con los requerimientos de información que las comisiones respectivas les soliciten; presentar a la consideración de la Junta los informes trimestrales y anuales correspondientes a los avances y resultados alcanzados en el marco de la planeación de la dirección ejecutiva a su cargo, entre otras, de conformidad con lo establecido en los artículos 42 y 43 del Reglamento Interior del INE, además de las atribuciones que ese mismo Reglamento establece de manera particular para cada una de las unidades técnicas y direcciones Ejecutivas.

Así, es vital para el funcionamiento del Instituto que las áreas ejecutivas y técnicas cuenten con una persona titular especializada profesionalmente, elegida por una mayoría calificada de Consejeras y Consejeros Electorales que dé cumplimiento a las facultades que se les otorgan tanto en la LGIPE como en el Reglamento Interior, pues del cumplimiento de sus funciones específicas depende, en gran medida, de que se cumpla adecuadamente con las tareas que deben llevar a cabo las comisiones, la JGE y el CG, mención particular merece la persona titular de la SE,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

quien coordina a la JGE y conduce la administración y supervisa el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

Además, la figura de la encargaduría en modo alguno debe suspender u obstaculizar los trabajos tendientes a integrar oportuna y debidamente el área que corresponda. La prioridad de relevancia constitucional de vigilar y alcanzar la debida integración del Instituto prevalece de manera continuada, y es necesario que se consiga oportunamente.

Lo anterior, puesto que cada día que pasa sin las designaciones referidas aumenta el riesgo de vulnerar los principios rectores de la materia electoral, así como los derechos humanos involucrados.

Lo anterior quedó plasmado en la Tesis V/2013, que establece lo siguiente:

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU INTEGRACIÓN INCIDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL. De la interpretación sistemática de los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 109 a 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el Instituto Federal Electoral es un órgano autónomo que tiene asignadas las funciones estatales de organizar comicios federales y de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad orienten la actividad de la autoridad electoral. En ese contexto, toda vez que el Instituto Federal Electoral es un organismo autónomo al cual, conforme con el orden constitucional, le están asignadas funciones torales para el Estado y la sociedad en general, es necesaria la adecuada integración de su Consejo General, para el cumplimiento de los principios rectores del proceso electivo.

En este sentido, el nombramiento de la persona titular de la SE, así como de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas constituye un elemento encaminado a garantizar el cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales de este Instituto, entre ellas, la integridad de las elecciones, así como el debido cumplimiento de los principios rectores de la función electoral, razón por la cual el CG debe garantizar su adecuada integración.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Si bien la facultad de la Presidencia del Consejo General, contenida en el artículo 16, incisos c) y d) del Reglamento Interior del INE, relativa a designar a las personas encargadas de despacho sirve para cubrir, excepcional y temporalmente, la falta contingente de una persona titular, en tanto que se realiza el procedimiento ordinario de designaciones, esto es, que la Presidencia proponga a las personas que habrán de ocupar las titularidades de la Secretaría Ejecutiva y de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas y, el Consejo General apruebe la designación, por mayoría de ocho votos, aquella facultad debe entenderse como una facultad transitoria, que no resulta suficiente para dejar de observar la regla general prevista en la Constitución² y la LGIPE y, por tanto, que la vacancia de una titularidad de la SE, de una o varias direcciones ejecutivas o unidades técnicas se prolongue en el tiempo, pues en caso contrario, esto podría traducirse en hacer nugatoria la facultad del CG de designar a las personas titulares de las áreas técnicas del INE.

Cuando las designaciones de personas encargadas del despacho se prolongan en el tiempo más allá de lo estrictamente necesario, se traduce en un obstáculo para que el Consejo General en Pleno realice los nombramientos de los cargos en cuestión, pues de *facto* se inhibe el ejercicio de la facultad de vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del INE, como uno de los elementos para garantizar la función electoral, la debida observancia de los principios rectores de las elecciones, así como su integridad.

La facultad de la Presidencia del CG de designar a las personas encargadas del despacho de las áreas técnicas, en los hechos, no puede dejar sin efecto la facultad del Consejo General para nombrar a las personas titulares, si se tiene en cuenta que la designación por parte del colegiado tiene su sustento en el cumplimiento de los principios constitucionales rectores de la función electoral.

Al respecto, resulta orientador el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-62/2019, en donde señaló que el INE había incurrido en la omisión, por conducto de la Comisión de

² Artículo 41. Párrafo tercero, base V, apartado A, de la CPEUM. El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Vinculación, de iniciar los trabajos del proceso de selección y designación de quien ocupe la consejería vacante del Instituto Electoral de Oaxaca, toda vez que la normatividad aplicable establece que en el momento en que ocurra la vacante, se deben iniciar los trabajos para llevar a cabo la nueva selección y designación de quien la cubra; por lo tanto, debía interpretarse que tales trabajos se debían iniciar de inmediato, al ocurrir una vacante, además de señalar que el desarrollo de esos trabajos no debe aplazarse indefinidamente, ni el Consejo General del INE puede dejar de cumplir con su obligación de emitir la Convocatoria respectiva, ello para garantizar el funcionamiento efectivo de los organismos públicos electorales locales.

La esencia del argumento sostenido por la Sala Superior se encuentra en establecer que, al **no iniciar de inmediato el proceso de designación de la consejería vacante, se incurrió en una omisión**; razonamiento que resulta aplicable al supuesto en el que nos encontramos, al tener múltiples encargaría de despacho y pese a ello, no llevarse a cabo los actos encaminados a designar a las personas que habrán de desempeñarse como titulares de las áreas técnicas.

Asimismo, este propio CG ha considerado de vital importancia la adecuada integración de los órganos de dirección de las autoridades administrativas electorales, tan es así, que, en 2015, mediante el Acuerdo INE/CG865/2015, se emitieron los *Lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los Servidores Públicos Titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los OPL*, en cuyo apartado III. *Designación del Secretario Ejecutivo, los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas de los organismos públicos locales electorales*, en los que se previeron los requisitos que deberían cumplir las personas que fueran propuestas para ocupar los referidos cargos, quienes además estarían sujetas a la aprobación de, al menos, 5 votos de los integrantes del Consejo General de los OPL y que en caso de no aprobarse la designación del servidor público, la Presidencia del Consejo General debería presentar una nueva propuesta.

Dichas previsiones se incorporaron con la finalidad de orientar la forma en la que se deberían realizar las designaciones de las personas servidoras públicas de los OPL, pues éstas serían las responsables de operar en los hechos las facultades constitucionales y legales del propio INE respecto de las elecciones que se celebren



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

en las entidades federativas, incluso en aquellos casos en los que, eventualmente, se decida ejercer las facultades de asunción o atracción de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales.

Es decir, en su momento se razonó que era de fundamental importancia que las personas titulares de las áreas ejecutivas de los OPL cumplieran con requisitos mínimos y se garantizara que se formularan las propuestas para llevar a cabo las designaciones correspondientes en virtud de que, fácticamente, estas personas desempeñan un papel fundamental en la relación de coordinación que tiene el INE con los OPL en la organización de las elecciones en el ámbito local, situación que a la fecha no ha cambiado, pues el modelo del Sistema Nacional de Elecciones sigue siendo el mismo.

Dichos Lineamientos fueron confirmados por la Sala Superior mediante la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-749/2015 y Acumulados.

Posteriormente, cuando se emitió el Reglamento de Elecciones, en 2016, se incluyeron en el artículo 24, numerales 4 y 5, algunas previsiones reglamentarias para que las designaciones de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva y de las personas titulares de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas, fueran aprobadas por, al menos, cinco consejerías electorales del Órgano Superior de Dirección y, en caso de no aprobarse la propuesta de designación de una persona servidora pública, la Presidencia debería presentar una nueva propuesta dentro de los 30 días siguientes. Además, se estableció que, en caso de persistir tal situación, la Presidencia del OPL podría nombrar a una persona encargada de despacho, misma que no podría durar más de un año en el cargo, aunado a prever que la persona encargada de despacho no podría ser la persona rechazada por el Consejo General.

De lo anterior, es posible concluir que dichas previsiones reglamentarias atendieron a la necesidad de establecer una regulación unificada que asegurara el cumplimiento de los valores y principios que rigen la materia electoral desde la Constitución Federal, con el objetivo de sentar bases comunes y requisitos mínimos aplicables para todos los casos en que se tiene que designar funcionarios de los Organismos Públicos Locales, y así evitar la posible vulneración a la autonomía de



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

esos organismos, por la eventual intromisión de factores externos en el ejercicio de dicha facultad autónoma. Al respecto, es conveniente señalar que, aunque múltiples disposiciones del Reglamento de Elecciones fueron impugnadas, las previsiones del artículo 24 no se controvirtieron, por lo que se trata de una norma firme que, en lo esencial, se mantiene vigente hasta el momento.

En ese contexto, resulta evidente que si el Consejo General del INE ha emitido Lineamientos con la finalidad de garantizar que las áreas ejecutivas de los OPL se encuentren debidamente integradas porque es a través de estas áreas que es posible que el propio INE cumpla con sus facultades en la organización de los Procesos Electorales Locales, con mayor razón es indispensable que la Secretaría Ejecutiva, así como las áreas ejecutivas y técnicas que forman parte del Instituto, se encuentren integradas de manera ordinaria, puesto que son las instancias que ejecutan las instrucciones, decisiones y acuerdos aprobados por el colegiado, y sólo de esa manera es posible que tanto el máximo órgano de dirección, así como las y los Consejeros Electorales que lo integran, cumplan con las atribuciones que les han sido otorgadas constitucional y legalmente.

Naturaleza de las encargadurías de despacho.

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza temporal o provisional de las encargadurías de despacho, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el SUP-JRC-34/2011, afirmó que:

“El espíritu detrás de la figura de encargado del despacho, sustentada en la costumbre administrativa y en la práctica política, es el de enfatizar, inclusive con el título mismo del puesto, **que la persona que lo ocupe no puede comportarse como si fuera definitivo**. La normatividad **le hace un encargo para que la institución siga funcionando con la menor alteración posible**, tal y como venía haciéndolo antes de que, por cualquier razón, se presentara la causa que ha dado origen a ese encargo. Se asume que la persona que es nombrada encargado del despacho puede distinguir entre la asignación de una tarea en encargo, y la encomienda de hacerse responsable de ella en forma definitiva.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

El encargado aparece institucionalmente cuando la persona encomendada de ocupar el cargo administrativo de mayor jerarquía sea una secretaría de Estado o un departamento administrativo, ha fallecido, está incapacitado o se encuentra ausente para tomar posesión del encargo, y el titular de la dependencia o superior jerárquico decide no ocupar ese puesto con otra persona definitivamente y, por tanto, se lo “encarga” a otro funcionario. Esta **situación que indica transitoriedad** no ha encontrado figura jurídica que aclare la posibilidad de sustitución temporal sustentada en la norma y no en la costumbre administrativa.

La figura del encargado del despacho tiene lo suyo de provisional, pues su duración es indefinida. Su creación está sujeta a la apreciación y voluntad del titular de la dependencia o superior jerárquico, quien al configurarla no ejerce estrictamente una facultad discrecional, pues **no está fundada en derecho y no consta esta facultad expresa en el derecho objetivo. La figura del encargado del despacho ha respondido más a imperativos políticos y coyunturales que a previsiones jurídicas.** Debe reconocerse, no obstante, su práctica tan extendida, que se ha convertido, como ya se dijo, en **una costumbre administrativa arraigada en las prácticas burocráticas del país.**

...

... de conformidad con el régimen de suplencias que rige en materia administrativa, el sujeto que reemplaza al funcionario titular de un órgano u oficina administrativa **únicamente cuenta con el carácter de temporal o provisional, y el objeto de la suplencia sólo consiste en que el órgano administrativo no quede acéfalo y continúe la correcta operación del despacho de los asuntos inherentes a sus funciones.” [Énfasis añadido]**

Criterio que, además, ha sido retomado por otros órganos jurisdiccionales, por ejemplo, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, la cual, en el expediente SM-JRC-21/2015, consideró que *“...el sujeto que reemplaza al funcionario titular de un órgano u oficina administrativa, **únicamente cuenta con el carácter de temporal o provisional, y el objeto de la suplencia sólo consiste en que el órgano administrativo no quede acéfalo y continúe la correcta operación del despacho de los asuntos inherentes a sus funciones”.** [Énfasis añadido]*



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Incluso, como se dijo en líneas anteriores, el propio Instituto ha considerado a la figura de encargaduría de despacho como una medida temporal, en tanto se cubre el procedimiento previsto en la normatividad para designar a las personas que ocuparán un cargo o puesto dentro del INE o de los OPL. Así se puede advertir de los Lineamientos para la designación de encargos de despacho para ocupar cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral Nacional del Sistema del Instituto Nacional Electoral (artículo 3, fracción VIII), y el Reglamento de Elecciones (artículo 24, párrafo 4), por citar algunos.

Dicho de otra forma, si bien existe la figura de la encargaduría de despacho, como una medida provisional que busca evitar colocar en una situación de riesgo a las áreas ejecutivas, técnicas y operativas del Instituto ante la ausencia de sus titulares, dicha medida es temporal por lo que la ocupación de las mismas a través de esa figura no se debe prolongar en el tiempo y menos utilizarla como un régimen ordinario que evada las reglas previstas en el artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A de la CPEUM, y 44, párrafo 1, incisos c) y e) de la LGIPE, que ordenan que los nombramientos de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones ejecutivas y unidades técnicas se realicen por mayoría de 8 votos de las y los integrantes del Consejo General.

Estas disposiciones deben interpretarse como un control institucional incorporado por el legislador para que sólo las personas que, además de cumplir con los requisitos formales, la trayectoria profesional y la especialización necesaria, generen el apoyo de ocho integrantes del Consejo General, para obtener la titularidad de las áreas que realizan las atribuciones constitucionales y legales conferidas a este Instituto, ya que finalmente son dichos consejeros electorales los que integran las comisiones auxiliares del CG.

Es preciso destacar que la exigencia de sumar ocho votos, tanto para su designación como para su destitución, también otorga a las personas titulares de las áreas en cuestión, mayor seguridad en el ejercicio de su encargo, ya que su permanencia no depende de una sola persona, sino de la mayoría del colegiado. Además, el respaldo que brinden ocho consejerías, de cierta forma las blindan de injerencias externas y las constriñe a conducirse en el marco de la legalidad, toda vez que, como la misma Sala Superior del TEPJF lo reconoció en el SUP-RAP-749/2015, sus actividades pueden estar sujetas a presiones de los distintos actores políticos y sujetos obligados, por lo que la debida integración de estos órganos es



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

la mejor garantía para proteger los principios rectores de la materia electoral como son el de independencia e imparcialidad, así como el de certeza y legalidad.

En conclusión, el legislador previó un esquema de designaciones que asegura la calidad y la continuidad de los trabajos para garantizar el funcionamiento del INE, con ello el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como la operación misma del sistema electoral mexicano. Por tal motivo, se convierte en un deber reforzado de las y los Consejeros Electorales vigilar de forma activa la debida integración de las áreas ejecutivas y técnicas del Instituto, y, en el caso concreto, impulsar las acciones que sean necesarias para que se lleven a cabo los nombramientos de las personas que deberán encabezar los trabajos de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones ejecutivas y las unidades técnicas que actualmente se encuentran vacantes.

Mecanismo extraordinario para garantizar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos centrales del INE.

La actual integración de los órganos del Instituto, coloca tanto a la Presidencia como al resto de los Consejeros y Consejeras Electorales, en una omisión respecto de sus deberes constitucionales establecidos en el artículo 41, Base V, Apartados A y B; y legales en términos de los artículos 44, numeral 1, incisos b), c) y e) y 45, numeral 1, inciso e) de la LGIPE, porque la falta de designación impacta directamente en el ejercicio de todas las funciones encomendadas a esta autoridad administrativa electoral nacional, con la especial gravedad de que se encuentra en curso un proceso electoral concurrente donde se renovarían cargos de elección popular en toda la república.

No obstante, si bien la atribución de proponer al pleno del Consejo General los nombramientos de las personas titulares de la SE, las direcciones ejecutivas y unidades técnicas corresponde exclusivamente a su presidencia, con fundamento en las disposiciones antes señaladas, el resto de los integrantes del CG, cuentan con el deber de impulsar las acciones que sean necesarias a fin de observar y hacer cumplir las normas y principios que rigen la materia electoral, toda vez que de lo contrario, las y los encargados de despacho, seguirán tomando las decisiones administrativas que involucran el gasto público del INE en la JGE.

Es por los motivos antes expuestos que, en aras de ajustarse al orden administrativo institucional y ante la inexistencia de un procedimiento regulado, se propone un



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

mecanismo que resuelva la omisión y permita avanzar en la designación de las personas titulares faltantes.

Para este fin, las normas previstas en el Reglamento de Elecciones para los OPL constituyen una base razonable para lograr que los nombramientos del Instituto se encaucen a la regularidad constitucional y legal, por lo que se considera procedente que este CG, ante el transcurso del PEF 2023-2024, ordene de manera extraordinaria lo siguiente:

- 1) Dentro de los treinta días naturales siguientes a la aprobación de este acuerdo, la Consejera Presidenta presentará al pleno las propuestas conducentes para ocupar las titularidades de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones ejecutivas y unidades técnicas vacantes.
- 2) Durante este plazo podrán realizarse reuniones previas con las y los consejeros electorales, así como todas las actividades necesarias para promover que exista el consenso para lograr que las propuestas obtengan la votación requerida.

Entre estas actividades se encuentra la valoración curricular, entrevista y consideración de los criterios que garanticen imparcialidad y profesionalismo de las y los aspirantes, en la cuales deberán participar todas las consejerías electorales integrantes del Consejo General.

- 3) En caso de que alguna o varias de las propuestas no logren ser aprobadas por la mayoría exigida por la ley, se nombrará a las personas encargadas de despacho conforme a lo siguiente:
 - a) Para el caso de la titularidad de la SE, se nombrará a la persona encargada de despacho dentro de las personas titulares de la JGE legal, quien solo podrá permanecer con esa calidad durante máximo doce meses, contados a partir del nombramiento y hasta en tanto no se designe a la persona titular en los términos establecidos por la Constitución y la ley.
 - b) Para el caso del resto de direcciones ejecutivas y unidades técnicas, las personas encargadas de despacho deberán formar parte de la estructura del área cuya encargaduría se le encomiende, ocupar un



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

cargo inmediato inferior al del titular del área y ser miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional o la persona de mayor antigüedad.

- 4) Si aún continuaran designaciones pendientes de aprobar se seguirá lo establecido en los numerales 1) y 2).
- 5) Las personas encargadas de despacho durarán en el cargo un plazo no mayor a un año, contado a partir de su designación.
- 6) La Consejera Presidenta, al finalizar el año establecido en el inciso anterior, podrá proponer a la persona que haya ocupado la encargaduría de despacho, para ocupar la titularidad de la SE, la dirección ejecutiva o unidad técnica correspondiente u otro vacante, conforme al procedimiento legal ordinario.
- 7) En ningún caso las personas rechazadas por el Consejo General podrán ser designadas como encargadas de despacho.

En ese sentido, con base en los fundamentos y razonamientos antes expuestos, se considera procedente que este CG establezca este mecanismo extraordinario para garantizar la oportuna integración y debido funcionamiento de los órganos centrales de este Instituto toda vez que se encuentra en marcha, el proceso electoral más grande de la historia reciente de nuestro país, en los términos señalados con anterioridad, por lo que se emiten los siguientes

ACUERDOS

PRIMERO. Se aprueba el mecanismo extraordinario para garantizar la oportuna integración y debido funcionamiento de los órganos centrales de este Instituto, para la designación de la o el titular de cada una de las áreas vacantes en: la Secretaría Ejecutiva; la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional, la Dirección Ejecutiva de Administración; la Coordinación Nacional de Comunicación Social; la Unidad Técnica de Fiscalización; la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, y la Dirección Jurídica, en los términos precisados en la parte final del presente acuerdo.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

SEGUNDO. El presente Acuerdo entrará en vigor en el momento de su aprobación.

TERCERO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del INE para que realice las gestiones para la publicación del presente acuerdo en el DOF, en la Gaceta Electoral y en la página pública oficial del INE.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 15 de diciembre de 2023, por seis votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordan, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y, cinco votos en contra de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montaña Ventura y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala.

Para los efectos legales a que haya lugar, la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 15 de diciembre de 2023, en la que se aprobó el presente Acuerdo, concluyó a las 17:04 horas del sábado 16 de diciembre del mismo año.

LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL

LA ENCARGADA DEL DESPACHO
DE LA SECRETARÍA
DEL CONSEJO GENERAL


LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA


LIC. MARÍA ELENA
CORNEJO ESPARZA