

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL RITA BELL LÓPEZ VENCES, RESPECTO DEL 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<sup>1</sup>.**

Respetuosamente me aparto de la decisión mayoritaria porque descansa en interpretaciones restrictivas que impactan directamente en los derechos humanos de la ciudadanía, además que, pasa por alto que como ha ocurrido en pasados procesos electorales, la presencia o labor desempeñada por el personal encargado de despacho de diversos órganos de la Junta General Ejecutiva (JGE), en forma alguna implica un riesgo potencial en el desarrollo del actual proceso electoral federal 2023-2024 (PEF) que ya se encuentra en la etapa de precampaña; asimismo, porque la determinación aprobada transgrede el orden jurídico constitucional puesto que implica una flagrante violación a la distribución de competencias establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y en el Reglamento Interno del Instituto Nacional Electoral (RI-INE), en específico en cuanto se refiere a las facultades de la Consejera Presidenta, pues no existe disposición normativa que faculte al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (CG) a formular interpretaciones restrictivas a efecto de normar situaciones en las que ya existen procedimientos previamente establecidos para la designación de las titularidades de la Secretaría Ejecutiva (SE), Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas; explico mi postura al respecto.

**1. Interpretación restrictiva de las porciones normativas contenidas en los artículos 45, numeral 1, inciso e) de la LGIPE; 16, incisos c) y d) del Reglamento Interior del INE.**

Las normas referidas delimitan con claridad las atribuciones de la Consejera Presidenta para *el libre ejercicio de sus atribuciones*, pues entre otras cosas, establece que le corresponde: proponer el nombramiento de la persona titular de la SE, de las y los Directores Ejecutivos y demás personas titulares de Unidades Técnicas del Instituto; así como designar encargadurías de despacho, en caso de ausencia de la o el Secretario Ejecutivo, al Director o Directora que reúna los requisitos de la Ley Electoral; y designar la encargaduría de despacho, en caso de ausencia de las personas titulares de las Direcciones y Unidades.

---

<sup>1</sup> Con fundamento en el artículo 26 numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

La lectura desde un enfoque de derechos humanos de las referidas porciones normativas permite concluir que en el ejercicio de su cargo, la Consejera Presidenta para el caso de ausencia de la persona titular de la SE, puede nombrar a una persona encargada del despacho, con independencia de que ésta sea encargado o encargada de alguna dirección o una persona titular, pues bastará que se cumpla con los requisitos establecidos en la Ley electoral.

En cuanto a la facultad de la Consejera Presidenta para designar una encargaduría del despacho, en caso de ausencia de las y los Directores o Titulares de Unidad, se puede concluir que ello puede recaer en cualquier persona que reúna los requisitos establecidos en la Ley.

Ahora, para justificar un nuevo procedimiento de designaciones, en la propuesta aprobada se generan diversas reglas, de las que deseo destacar las siguientes, pues en mi estima son contrarias al orden constitucional y legal:

*I. “a. 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”.*

*II. “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.” y*

*III. “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.”*

*IV. “Las personas encargadas de despacho durarán en el cargo un plazo no mayor a un año, contado a partir de su designación.”*

*V. “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.”*

De esta manera el acuerdo aprobado en cuanto a la posibilidad jurídica que tiene la ciudadanía de ocupar la titularidad de la SE, genera una restricción injustificada para las personas que actualmente se encuentran como encargadas de despacho dentro de la JGE, que pudieran encontrarse en una situación particular frente al orden

jurídico, esto en comparación con las personas que ocupan alguna titularidad, es decir, la decisión mayoritaria está generando una norma estigmatizadora al imposibilitar a las encargadurías de despacho de Direcciones y Unidades, el acceder en condiciones de igualdad a desempeñar la encargaduría de la SE, haciendo distinciones restrictivas en donde la norma jurídica no lo establece.

Circunstancia similar ocurre para las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, que no forman parte de la estructura del INE y que pudieran ser designadas como encargadas de despacho, en caso de ausencia de las personas titulares de las Direcciones o Unidades; por lo que es evidente que la interpretación restrictiva de la porción normativa que nos ocupa, viola directamente el artículo 25, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual establece que toda la ciudadanía deben gozar, ente otros derechos y oportunidades, al de tener acceso, en condiciones generales de **igualdad**, a las funciones públicas de su país.

Inclusive, la interpretación restrictiva que se le está dando al artículo 16, incisos c) y d) del RI-INE en el acuerdo aprobado, vulnera el derecho a la dignidad humana de las personas que actualmente se encuentran como encargadas de despacho dentro de la JGE y con posibilidades de ocupar la SE, al señalarse diferencia entre quienes ocupan alguna titularidad; habrá que recordar que la dignidad humana *no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta —en su núcleo más esencial— como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada*<sup>2</sup>.

Esto es así pues no debemos olvidar que nuestro orden constitucional establece fundamentalmente en su artículo 1º, que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y que está prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y

---

<sup>2</sup> Tesis: 1a./J. 37/2016 (10a.). Décima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, agosto de 2016, p. 633, jurisprudencia, constitucional. IUS: 2012363.

libertades de las personas.” Mandato constitucional que se incumple con la interpretación discriminatoria que la mayoría del CG dio a las porciones normativas invocadas, en detrimento del principio pro persona, en su vertiente de preferencia interpretativa restringida, misma que implica que, cuando se establecen restricciones permanentes al ejercicio de los derechos humanos o suspensión extraordinaria la norma debe ser interpretada de tal manera que se limite o se restrinja lo menos posible el ejercicio de esos derechos humanos.

En suma, considero que con la decisión mayoritaria se obstruye el ejercicio del cargo y se invaden las competencias de la Consejera Presidenta al limitarse sus facultades **contenidas en el artículo 16, incisos c) y d) del RI-INE**, máxime cuando **se le condiciona y se le pretende obligar** a ceñir esas facultades a un procedimiento fuera de toda disposición constitucional y legal. Es decir, en el acuerdo aprobado se limitan las atribuciones que tiene la consejera presidenta para realizar libremente designaciones en las encargadurías del despacho en lo términos en que así se lo permite el RI-INE.

De lo expuesto es importante seguir cuestionando el por qué ahora, siendo por primera vez en la historia del INE, que es una mujer quien lo preside, se le obstruye el libre ejercicio del cargo, mediante determinaciones que lo único que hacen es limitar sus competencias previamente establecidas en la normatividad electoral, como lo es la de designar directamente las encargadurías de despacho.

En ese sentido, pareciera que al ser una mujer quien preside el Consejo General, es necesario darle nuevas reglas, marcarle el camino, explicarle como debe realizar sus actividades, con la única intención de limitarle sus facultades.

Así pues, la hiper reglamentación que propone y votó un bloque de seis consejeras y consejeros, es un intento deliberado de menoscabar por la vía de la reglamentación el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones (constitucionales y legales) inherentes al cargo de consejera presidenta, e impiden el libre desarrollo de la función pública, toma de decisiones y libertad de organización.

Desde luego, no debe dejarse de advertir que, el legislador cuando creo el Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional Electoral, diferenció las facultades del o de la Consejera Presidenta del resto de las Consejerías<sup>3</sup>, pues le otorga la facultad de dirección política, pero, hace hincapié en la facultad de representación jurídica a

---

<sup>3</sup> A similares conclusiones ha arribado la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-1479/2022 Y ACUMULADO y SUP-JDC-74/2023, SUP-JDC-88/2023, SUP-JDC93/2023 Y SUP-JDC-98/2023 ACUMULADOS

través del Secretariado Ejecutivo y la de dirección administrativa al presidir no solo el Consejo General sino la Junta General Ejecutiva, y para este último caso, le otorga la facultad de proponer perfiles a votación de mayoría compuesta, pero si ello no sucediera, también le otorga la facultad de designación temporal, sin hacer o proponer un límite respecto al mínimo o máximo de tiempo de las encargadurías de despacho cuyo trabajo derive en una de sus principales funciones que es la dirección administrativa del Instituto.

## **2. Consideraciones respecto a la permanencia y trabajo desempeñado por las personas encargadas del despacho de diversas áreas de este Instituto Nacional Electoral.**

Considero que el acuerdo parte de la premisa incorrecta, porque contrario a lo que sostiene, no se advierte que exista riesgo para el desarrollo del PEF en curso por la presencia y funciones desarrolladas por las personas que al momento se encuentran encargadas del despacho, ello porque el correcto desempeño de la elección corresponde a diversos órganos, actores políticos, autoridades jurisdiccionales como administrativas y no en específico a una sola área, como indebidamente lo hace notar el acuerdo, tal aseveración equivaldría a nulificar o invisibilizar el esfuerzo y trabajo de las demás direcciones y unidades que integran este Instituto Nacional Electoral.

De esta manera conviene mencionar que en situaciones similares, ante la ausencia de las titularidades, diferentes organismos electorales se encuentran funcionando con personas encargadas del despacho, lo cual no se ha traducido en alguna especie de ilegalidad. En el caso de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Electorales Locales y Organismos Públicos Locales, han sesionado y resuelto con magistraturas y consejerías en funciones, en **un estricto apego a la normativa ya que han permitido la continuidad y correcto desarrollo de distintos procesos electorales dotándolos de seguridad y certeza**<sup>4</sup>.

De esta manera, en sede judicial se ha establecido que la suplencia derivada de la vacante que se genera con motivo de la conclusión del encargo, **supone la sustitución provisional de la competencia** de una magistratura, no solo para efectos de la integración del quórum necesario para sesionar válidamente, sino para

---

<sup>4</sup> Ver SUP-JDC-428/2022, SUP-JE-3/2023 y SUP-JDC-45/2023 del índice del TEPF, que se invocan en su razón esencial.

el desarrollo de la totalidad de las competencias que se encuentran previstas para las magistraturas numerarias que integran el pleno de un Tribunal local<sup>5</sup>.

Por lo anterior, considerar que la ausencia de una titularidad deviene incorrecta, sería tanto como tildar a los acuerdos y determinaciones de este Instituto afectados de nulidad por la intervención de las personas encargadas del despacho. Inclusive implicaría restarle legitimidad a procesos electorales pasados en los que hubo encargadurías en este instituto.

### **3. *Inexistencia de omisión constitucional.***

Al respecto, considero que **tampoco se advierte una posible omisión constitucional y legal** por parte del INE respecto a la falta de nombramiento de personas titulares de áreas, pues como el **acuerdo lo reconoce**, se han realizado diversas actuaciones de las consejerías para realizar los nombramientos de las titularidades de la Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas y, derivado de la configuración misma del propio Consejo, no se ha alcanzado tal objetivo; no obstante, es imperativo la continuidad del diálogo y consenso para lograr dicho fin al amparo y con las reglas descritas por nuestra Constitución General<sup>6</sup>.

En ese contexto, **no se advierte mandamiento expreso de la norma** que imponga o que permita deducir al menos de manera indiciaria, una temporalidad que deban durar las personas en funciones encargadas del despacho; si bien es cierto que el ideal es acatar todas y cada una de las disposiciones en los términos y plazos establecidos, la misma norma prevé cuestiones de excepción como en el caso acontece.

Abundando en el tema, especialmente en este caso que nos ocupa, es menester hacer uso del principio general del derecho “donde la ley no distingue, no cabe distinguir” y aunque a menudo se utiliza en contextos legales para enfatizar la importancia de tratar a todos por igual ante la ley, la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reconoce que cuando un precepto no es redactado en términos “específicos” o “detallados”, es preciso respetar el atinado

---

<sup>5</sup> SUP-JDC-428/2022, del índice del TEPF, que se invoca en su razón esencial.

<sup>6</sup> Artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

axioma jurídico que refiere: Donde la ley no distingue, no compete al juzgador distinguir<sup>7</sup>.

Para el caso que nos ocupa, la autoridad administrativa, no tiene la facultad de reinterpretar la ley, pues la actual reglamentación, obedece y respeta el espíritu constitucional que el legislador quiso otorgar como facultades a la Presidencia del Instituto Nacional Electoral<sup>8</sup>.

La autoridad jurisdiccional ha determinado en casos análogos, fundamentalmente que el nombramiento de una encargaduría es una decisión extraordinaria que la norma prevé para el caso de que la mayoría de las consejerías que integren un Instituto Electoral local no estén de acuerdo en la propuesta que se presente. Así también se refiere que no existe un procedimiento de selección para designar a la persona encargado de despacho, pues, únicamente, se establece como una facultad discrecional a cargo de la Consejería de la Presidencia del Instituto Electoral Local<sup>9</sup>.

De igual manera, conforme a la doctrina jurisdiccional, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>10</sup> ha determinado que **quienes suplen la función** de las magistraturas deben hacerlo de forma completa, desplegando la totalidad de las **obligaciones y competencias**, así como las garantías inherentes al desempeño del cargo en igualdad de condiciones a las que cuentan el resto de las magistraturas<sup>11</sup>.

Por tal motivo, contrario a lo sustentado en el acuerdo, las y los Consejeros tienen las mismas **facultades de revisión y supervisión** de las actuaciones de la Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas cuando son atendidas por una persona encargada del despacho que por una titular, de ahí que tampoco se advierta un funcionamiento incorrecto u omisión constitucional.

Asimismo, tampoco se advierte error que haga suponer un indebido actuar de la o las personas encargadas que motiven un nombramiento apresurado o alejado de la

---

<sup>7</sup> Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-253/2003 y acumulados. Partido de la Revolución Democrática. 11 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretaria: Mavel Curiel López.

<sup>8</sup> Tesis:183. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL SON GENERALES.

<sup>9</sup> Conforme a lo determinado por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SX-JDC-636/2018.

<sup>10</sup> En adelante Sala Superior.

<sup>11</sup> Conforme a lo sustentado en los diversos SUP-JDC-428/2022, SUP-JE-3/2023 y SUP-JDC-45/2023.

Norma, con lo que se estaría prejuzgando o calificando su desempeño como incorrecto.

Inclusive, en cuanto a la temporalidad de las encargadurías, para tratar de justificar la premura de las designaciones, el propio acuerdo incurre en incongruencia, pues por un lado regula como válido que las personas encargadas de despacho **duren en el cargo un plazo no mayor a un año**, contado a partir de su designación, sin embargo, también señala como “un riesgo significativo 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”. Lo anterior evidencia la falta de justificación de la decisión aprobada.

#### **4. Exceso de facultad reglamentaria.**

El acuerdo **aprobado por la mayoría excede la facultad reglamentaria del Consejo General**, dado que la propuesta de establecer un mecanismo **extraordinario** para la designación de titulares de diferentes áreas del INE debe ser evaluada en relación con **los procedimientos legales previamente establecidos** tanto en la Constitución General como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, del análisis en conjunto de la Constitución General y la Ley General, normas que rigen al caso en concreto, se advierte que **no existe base legal para justificar el plazo de doce meses de la temporalidad** que el acuerdo establece para la duración de las encargadurías, lo que pone de manifiesto una flagrante invasión de competencias.

En efecto, tratar de sustentar el acuerdo en el Reglamento de Elecciones en Materia de Designaciones para los Organismos Públicos Locales, resulta ilegal dado que la normativa, previamente citada, establece el diseño de manera clara para la designación de la Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas, así como para diversas áreas de este Instituto.

En ese sentido, contrario al acuerdo aprobado por la mayoría, la Ley General y la normatividad interna vigente proporciona un marco legal para la designación de la Secretaría Ejecutiva y demás áreas, **sin que resulte necesario establecer un mecanismo alterno**, en el que además se **imponen requisitos adicionales** para el nombramiento que no están contempladas en la legislación vigente, lo que podría generar un conflicto con los principios de legalidad y certeza que deben regir en el ámbito electoral.



El acuerdo en cuestión sugiere que las personas encargadas de despacho deben formar parte de la estructura del área correspondiente, ocupar un cargo inmediato inferior al del titular y ser miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional o la persona de mayor antigüedad. **Estos requisitos, si bien podrían ser considerados como criterios de experiencia y jerarquía, deben ser evaluados en función de su coherencia con la normativa existente.**

Es imperativo tomar en cuenta que **la facultad reglamentaria del Consejo General**, en este caso en específico, **no le otorga la autoridad para modificar o alterar el contenido de una ley**, como indebidamente acontece con el acuerdo aprobado.

### **5. Conclusión.**

En efecto, desde mi punto de vista, la facultad reglamentaria permite a un órgano desarrollar y detallar las disposiciones de una ley existente para su **implementación eficiente, pero no le permite cambiar su contenido sustantivo, ni agregar requisitos que no estén contemplados en la legislación aplicable, máxime que con ello se priva de la posibilidad de acceder a la SE a las personas que forman parte de la JGE como encargados de despacho.**

Pues como se adelantó, el legislador democrático estableció en la LGIPE un esquema de competencias del o de la Consejera Presidenta que marcan un límite normativo del resto de las Consejerías, otorgándole a la Presidencia la dirección política, la facultad de representación jurídica y la de dirección administrativa al presidir no solo el Consejo General sino la JGE, y para este último caso, le otorgó la facultad de proponer perfiles a votación de mayoría compuesta, pero si ello no sucediera, también le otorgó la facultad de designación temporal, sin hacer o proponer un límite ni mínimo ni máximo de tiempo, encargadurías de despacho cuyo trabajo derive en una de sus principales funciones que es la dirección administrativa del Instituto, por lo que cualquier determinación administrativa en contrario atentaría con el sistema de competencias contenidas en la Ley y en consecuencia se vulneraría el principio de reserva de Ley.

Por lo expuesto, emito el presente voto particular.

**CONSEJERA ELECTORAL  
RITA BELL LÓPEZ VENCES**

