

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LA CONSEJERA PRESIDENTA GUADALUPE TADDEI ZAVALA, LAS CONSEJERAS ELECTORALES NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA, RITA BELL LÓPEZ VENCES Y EL CONSEJERO ELECTORAL JORGE MONTAÑO VENTURA; CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 7 PÁRRAFO 1 INCISO Ñ), 8 PÁRRAFO 1 INCISO E) Y 26 PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

Formulamos el presente voto particular, toda vez que estamos en desacuerdo con la decisión que fue tomada por la mayoría de seis consejeras y consejeros del Consejo General al emitir el *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE INSTRUYE A LA SECRETARÍA EJECUTIVA INTERPONER UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 45, PÁRRAFO 1, INCISOS E) Y P) Y 48, PÁRRAFO 1, INCISO B) DEL "DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN MATERIA DE ELECCIÓN DE PERSONAS JUZGADORAS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE OCTUBRE DE 2024.*

Votamos en contra del acuerdo, porque contraviene diversas disposiciones constitucionales y legales.

Los artículos 41 Base V Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 30 párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), disponen que en todos los actos que realiza el Instituto Nacional Electoral (INE) debe cumplir con los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad.

Sin embargo, el acuerdo del que disentimos, no cumplen ni respetan dichos principios, por las razones que se exponen a continuación:

1. Se ordena que se promueva una acción en una supuesta defensa de la "colegialidad del Instituto", pero la petición se formuló por seis de las consejerías, agendando un punto en el orden del día de la sesión un día antes de la celebración del Consejo General, sin dar oportunidad de la búsqueda de un consenso previo o de que se pudiera dar una opinión o posición jurídica a cinco de las personas integrantes del Órgano Superior de Dirección del Instituto, entre quienes nos encontramos las suscritas y el suscrito.

2. El acuerdo aprobado por la mayoría es contrario al principio de legalidad

porque, por más que en el mismo se mencionen diversas facultades del Consejo General, lo cierto es que no tiene atribuciones explícitas, o aún implícitas, para ordenar a la Secretaría Ejecutiva interponer una controversia constitucional en contra de leyes electorales vigentes, durante el curso de un proceso electoral.

Lo anterior, porque el artículo 51 párrafo 1 inciso a) de la LGIPE, dispone que la representación legal del INE corresponde a la Secretaría Ejecutiva; de lo cual puede advertirse que es voluntad expresa del legislador conferir este tipo de representación a un órgano unipersonal que decida la interposición de este tipo de acciones con criterios técnico-jurídicos.

Una interpretación como la que se realiza en el acuerdo, llevó a que la decisión se tomara por una fracción de quienes integran el Consejo General y que se obligue a la representación legal del Instituto a interponer una acción legal de relevancia constitucional.

Por su naturaleza, en caso de que el legislador decidiera facultar al Consejo General para ordenar un mandato de este tipo, debería establecerse de manera expresa en la ley y, en su caso, **exigir una votación por mayoría calificada**, dada la trascendencia que implica instaurar una controversia constitucional contra dos Poderes del Estado Mexicano, el Legislativo y el Ejecutivo, en su tarea de creación y promulgación de leyes.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que el impugnar el orden legal en materia electoral, no le corresponde a este Instituto, sino a otros actores como son los partidos políticos, por lo que, no se debería someter a este Instituto como parte de las dinámicas políticas actuales, pues ningún beneficio institucional en ello se tendría. Menos aún si una decisión como esta, es aprobada por una mayoría de 6 de 11 consejerías. Cabe señalar que incluso en el desahogo de la discusión del punto, la representación de un partido político, manifestó que acudiría a la Corte, interponiendo una Acción de Inconstitucionalidad, para la revisión del contenido de la ley a que se refiere este mismo acuerdo y, pese a ello, las 6 consejerías proponentes, no desistieron en la aprobación del mismo.

3. El acuerdo mayoritario podría derivar en el extremo de convalidar que, sobre el ejercicio de una atribución reglamentaria, como es el agregar o incorporar puntos al orden del día, se rompa con el diseño legal de competencias entre órganos centrales, establecido en la LGIPE, puesto que la representación del órgano se encuentra reservada a la Secretaría Ejecutiva y no existe disposición aplicable, ni que derive de alguna interpretación, en las atribuciones previstas para el Consejo General en el artículo 45, que permita graduar esta actuación.

Ello colisiona directamente con el principio de deferencia al legislador racional, que dispuso cada una de las funciones de los órganos centrales, que no pueden ser alteradas, en respeto al principio de reserva de ley.

Soslayar lo anterior, llevó a la conformación de un acuerdo integrado por consideraciones que exceden lo que disponen las normas aplicables en el ámbito electoral, pero también las que reglamentan las controversias constitucionales, sobre pretensiones que no pueden ser colmadas, como es la suspensión de una norma general.

Esto obligaría a la Secretaría Ejecutiva, como un acto de coerción, a la emisión de actuaciones metalegales, apartadas a nuestras atribuciones, y en un extremo a la actualización de responsabilidades administrativas por la falta de consistencia jurídica en esta sustitución indebida al legislativo.

4. La mayoría de quienes integramos el Consejo General, ordenaron que se promueva una acción legal que excede las atribuciones del Instituto, sin una consulta o asesoría técnica previa de la Dirección Jurídica¹, lo cual es contrario a lo dispuesto por el artículo 67 párrafo 1 incisos b), h) y m) del Reglamento Interior del INE, que le faculta para **brindar servicios de asesoría jurídica en general y electoral en particular a todos los órganos e instancias del Instituto**; brindar servicios legales a los órganos centrales, y ejercer la figura de **representante legal para la defensa de los intereses del Instituto en todo tipo de procedimientos administrativos y jurisdiccionales**.

Dicha consulta debe ser previa, a efecto de que el referido órgano brinde una opinión técnico-jurídica, basada en su especialidad.

Sin embargo, en el punto Primero del acuerdo, numeral 1) se obliga a dicha área a que auxilie a la Secretaría Ejecutiva a construir una acción legal en un sentido determinado, sin haber obtenido su opinión técnica previamente y que pudiera, en algún caso, ser contraria a lo solicitado.

5. La mayoría del Consejo General, ordenó sin explicar los motivos, razones o circunstancias especiales del caso, que la Secretaría Ejecutiva interponga una controversia constitucional, medio que, se considera, sería **improcedente**.

Lo anterior es así, ya que el artículo, el artículo 19 fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM dispone

¹ Actualmente Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 2024.

que son improcedentes las controversias constitucionales **contra normas generales o actos en materia electoral**.

En el proyecto se refiere que en la controversia constitucional 114/2006, la Corte estableció una categoría de materia electoral “directa” e “indirecta”. Con ese precedente, intentan justificar la procedencia de la demanda.

Sin embargo, las normas que se pretenden controvertir son claramente **en materia electoral directa**.

Son reglas relacionadas con el nombramiento del funcionariado del INE que realizan tareas relevantes en el ámbito electoral, que se estarían implementando en medio de un proceso electoral extraordinario. Lo cual no afecta el normal desarrollo de proceso electoral o sus aspectos fundamentales.

De igual manera, ordenan que la Secretaría Ejecutiva solicite la suspensión de las normas electorales que pretenden combatir, lo cual es contrario a lo ordenado por el artículo 14, párrafo segundo, de la citada Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM, que dispone que, en las Controversias Constitucionales, la suspensión **no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales**.

Si bien en el acuerdo se pretende justificar la procedencia de la suspensión citando dos precedentes, éstos no resultan aplicables pues, como se reconoce, éstos refieren a aquellos casos en que se pudieran vulnerar derechos humanos de un determinado colectivo, lo cual no ocurre en el caso que nos ocupa.

6. El acuerdo contraviene también los principios de certeza y seguridad jurídica.

Se afirma lo anterior pues tras la publicación de la Reforma Constitucional hecha el 15 de septiembre pasado en el Diario Oficial de la Federación, se dio inicio al Proceso Electoral Extraordinario 2024-2025 para elección de diversos cargos del Poder Judicial.

En esa tesitura, la totalidad de las y los Consejeros, validamos el inicio del proceso electoral, al aprobar el acuerdo INE/CG2240/2024, por el que se emitió la declaratoria de inicio del Proceso Electoral Extraordinario 2024-2025 en el que se elegirán distintos cargos del Poder Judicial y se define la integración e instalación de los Consejos Locales.

Luego entonces, la mayoría de seis integrantes del Consejo General, **pretenden que se invaliden o modifiquen leyes electorales vigentes, durante el desarrollo de un proceso electoral;** lo cual resultaría contrario a los referidos principios de certeza y seguridad jurídica.

7. El acuerdo inobserva también los principios constitucionales de certeza y legalidad.

Cuando se confiere a quienes integran un órgano colegiado, como lo es el Consejo General, la atribución para dar opinión, supervisar y validar la construcción de una acción legal de este tipo, se genera una distorsión en cuanto al tipo de función que tienen y el correcto ejercicio de sus atribuciones legales.

El punto de Primero del acuerdo, numeral 1) ordena que:

“El 08 de noviembre de 2024 presente el proyecto de demanda de controversia constitucional a las Consejerías integrantes del Consejo General, para su análisis y validación. Las Consejerías podrán realizar comentarios hasta el 13 de noviembre y la Secretaría Ejecutiva, con auxilio de la Dirección Jurídica, deberá realizar las acciones necesarias para atender los comentarios y observaciones realizadas por las Consejerías Electorales que tengan como objetivo mejorar y fortalecer la argumentación contenida en el proyecto de demanda de controversia constitucional.”

Como puede advertirse, se ordena que el proyecto de demanda de Controversia Constitucional, se presente para “validación” a las consejerías del Consejo General.

Lo anterior es contrario al principio de legalidad, porque el Consejo General solamente actúa en Pleno, de manera colegiada y es evidente que, quienes suscribimos el presente voto, disentimos en lo absoluto de la interposición del medio intentado, luego entonces, la construcción de dicha acción legal, estará solo a cargo de las 6 consejerías proponentes, limitándose de facto la facultad que es del pleno ante la falta de la construcción de los debidos consensos.

A ello suma que, las 6 consejerías promoventes, han delimitado en el acuerdo propuesto, las líneas argumentativas que el medio debe contener, limitando incluso, las funciones propias de la Dirección Jurídica y de la Secretaría Ejecutiva como representante legal del Consejo.

Así pues, el acuerdo confiere a las consejeras y los consejeros atribuciones

que no derivan de la ley, excediendo el principio de subordinación jerárquica a la misma, pues les permite, en lo individual, dar opiniones directas a la Secretaría Ejecutiva, sobre los términos en que debe ejercer una acción legal.

Por tanto, se inobserva también el principio de certeza, porque si el Consejo General no valida la demanda de manera colegiada, y se pretende que se valide por medio de las opiniones individuales que realicen las consejerías, eso traerá como consecuencia que no exista claridad para la Secretaría Ejecutiva respecto de cuáles observaciones debería atender y con base en cuáles opiniones debería construir la demanda si, por ejemplo, éstas fueran diversas o, incluso, encontradas.

8. El acuerdo aprobado por la mayoría es contrario a los principios de imparcialidad y objetividad.

Si bien se presenta bajo el supuesto argumento de “defender la colegialidad” y el diseño institucional en el INE, es un hecho público y notorio que lo promueven seis consejeras y consejeros que, de manera sistemática, no han estado dispuestas a llegar a los consensos necesarios para nombrar a las personas titulares de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas del Instituto.

Inclusive en sede judicial ya se ha determinado que esa mayoría de consejerías ha buscado acotar facultades de la presidencia del CG del INE².

De ahí que ahora pretenden hacer valer que están actuando para preservar la capacidad de llevar a cabo sus funciones de vigilancia de las actividades institucionales y la integridad de los procesos electorales.

Sin embargo, parten de una falsa premisa al considerar que el hecho de que se hayan otorgado facultades exclusivas a la Presidencia del Consejo General para nombrar a las personas titulares de las unidades técnicas y direcciones ejecutivas, merma sus funciones y, además, que ocasiona un mal funcionamiento del Instituto, ya que, bajo escenarios hipotéticos, consideran que las personas nombradas actuarían bajo la subordinación y dependencia de la Presidencia sin rendir cuentas a las demás Consejerías que integran el máximo órgano de dirección del Instituto.

² Quienes aprobaron interponer la controversia constitucional, en su momento también aprobaron una situación similar mediante el acuerdo INE/CG686/2023, mismo que fue modificado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-388/2023 y acumulados. Sentencia en la que se sostuvo que era evidente que esa decisión mayoritaria buscó acotar facultades de la presidencia del CG del INE.

En sentido, las consejeras y consejeros que aprobaron el acuerdo por mayoría, pasaron por alto que, como órganos auxiliares del Consejo General, se cuenta con diversas Comisiones Permanentes y Provisionales, Comités y Grupos de trabajo, en los que las personas titulares apoyan con la elaboración de los documentos de trabajo, mismos que son revisados, aprobados, modificados y hasta rechazados por las personas Consejeras que cuentan con derecho de voz y voto.

Aunado a que, en otros casos, si los documentos no fueron previamente conocidos por los órganos auxiliares, es el Pleno del Consejo General quien se encarga de vigilar que los informes, acuerdos, resoluciones o cualquier documento de trabajo, cumpla con los principios de imparcialidad, objetividad, legalidad, profesionalismo, máxima publicidad, paridad y, que además, cuente con un enfoque de derechos humanos, interseccionalidad y con perspectiva de género.

Por lo que no tiene asidero racional ni jurídico, el que seis consejerías promuevan una acción legal buscando recuperar las atribuciones que el legislador les retiró mediante una reforma legal, lo cual implica que pretenden la invalidez de las normas para obtener un beneficio individual.

Lo anterior contraviene los referidos principios de imparcialidad y objetividad, pues no pretenden que se ejercite la acción legal con un fin institucional, sino con un objetivo personal, de tener el control en el nombramiento de dicho funcionariado.

Por lo que se debe de considerar que, este tipo de acciones, rompen con los principios de la función electoral, además los peticionarios al pretender impugnar por la vía incorrecta una norma legal, pasaron por alto que dicha reforma, no afecta con su vigencia:

- Derechos políticos electorales
- Que se ponga en riesgo las elecciones constitucionales
- Que limite el funcionamiento del INE

Por todas estas razones estamos en contra de lo sostenido en el acuerdo y emitimos el presente voto particular.

Ciudad de México, 1 de noviembre de 2024

**Licenciada Guadalupe Taddei Zavala
Consejera Presidenta**

**Norma Irene de la Cruz Magaña
Consejera Electoral**

**Maestra Rita Bell López Vences
Consejera Electoral**

**Maestro Jorge Montaña Ventura
Consejero Electoral**

