

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, QUE PRESENTAN LA CONSEJERA ELECTORAL A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES Y EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ RESPECTO DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE MODIFICAN LOS REGLAMENTOS INTERIOR Y DE COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

En la sesión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral del 15 de junio aprobó por mayoría el Acuerdo por el que se modifican los reglamentos Interior y de Comisiones del Consejo General. El objeto, en ambos casos, fue establecer que la rotación de las presidencias de las Comisiones permanentes deberá hacerse en el mes de septiembre, antes del inicio de los procesos electorales federal y locales. Como medida transitoria, la mayoría de las Consejeras y Consejeros electorales decidieron extender de las presidencias en funciones por tres meses adicionales, con lo cual las mismas personas –designadas en junio de 2015– durarán 15 meses en ese encargo de forma ininterrumpida. Dicha medida contraviene lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”), que impone al Consejo General del INE la obligación de rotar anualmente las presidencias de las comisiones.

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

La mayoría del Consejo General que respaldó el Acuerdo, argumentó que prorrogar la duración de las actuales presidencias de comisiones facilitaría la adecuada conclusión de todas las etapas de los procesos electorales 2015-2016. Sin embargo, la decisión se tomó sin una explicación clara y convincente sobre la forma en que la rotación de presidencias de comisiones pudiera afectar la capacidad del Instituto de concluir los trabajos relacionados con los procesos electorales locales 2015-2016. En junio de 2015 el Consejo General del INE realizó la renovación de las presidencias de comisiones conforme a lo mandado por la LEGIPE, sin que ello hubiese mermado su capacidad para cumplir con sus funciones constitucionales. Por ello, desde nuestro punto de vista, el extender por un periodo adicional de tres meses las actuales presidencias de comisiones carece de la adecuada fundamentación y motivación legal. Se trata de un acto sin precedentes en la historia del Instituto que viola abiertamente los principios constitucionales de legalidad y certeza que rigen la materia electoral.

Violación al principio de legalidad

El artículo primero transitorio del Acuerdo por el que se modifican los reglamentos Interior y de Comisiones del Consejo General señala que las actuales presidencias de todas las comisiones permanentes se deberán renovar a más tardar la primera semana de septiembre del año en curso. Esta medida contradice lo que el artículo 42, numeral 2 de la LGIPE expresamente señala, a saber,

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

que la integración de las Comisiones Permanentes durará 3 años, y que su presidencia se rotará anualmente. Estas disposiciones se reiteraban en el artículo 11, numeral 1 del *Reglamento de Comisiones* —cuya modificación también fue aprobada en el Acuerdo del caso—, donde se especificaba que el periodo de la Presidencia de cada comisión duraría un año, contado a partir del día de la designación. Así quedó consignado en el Acuerdo INE/CG392/2015, por el que se ratificó la rotación de las presidencias el año pasado.

Un Acuerdo del Consejo General, como el que es causa de este voto particular, no puede contravenir una disposición legal, ni mucho menos modificarla en un artículo transitorio. La facultad normativa del Consejo General no debe considerarse absoluta e ilimitada, ya que la misma se encuentra sujeta a las reglas específicas de límite y control establecida en los principios jurídicos de reserva de ley y de subordinación jerárquica¹. En la jerarquía constitucional de normas jurídicas, las emitidas por órganos administrativos están por debajo de las leyes, que por definición son actos del Poder Legislativo depositado en el Congreso de la Unión. Dado su carácter infralegal, a las normas administrativas, como las emitidas por el Consejo General del INE, se les denomina reglamentos de “ejecución”², “complemento”³ o “detalle”⁴.

¹ Ver la Jurisprudencia 30/2007, IUS: 172521.

² Jurisprudencia 79/2009, IUS: 166655. Jurisprudencia 30/2007, IUS: 172521. Jurisprudencia 2a./J. 47/95, IUS: 200724, por todas.

³ Jurisprudencia 2a./J. 47/95, IUS: 200724, entre otras.

⁴ Jurisprudencia 30/2007, IUS: 172521.

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

La jurisprudencia 30/2007 limita el alcance de la facultad reglamentaria al principio de subordinación jerárquica a la ley, lo que implica que el reglamento “no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar”⁵.

Por las razones expuestas, consideramos que la determinación adoptada no se apega al principio de legalidad y excede la facultad reglamentaria que ha sido conferida al Consejo General para garantizar el ejercicio de sus atribuciones. Lo anterior es más grave si advertimos que el Acuerdo aprobado adolece de motivación, con lo que también se afecta el principio de certeza a que deben ceñirse todos y cada uno de los actos y determinaciones de esta autoridad electoral nacional.

⁵ Jurisprudencia 30/2007. En este mismo sentido Jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación exponía que la influencia del principio de división de poderes en la facultad reglamentaria de Presidente y los Gobernadores constreñía esta capacidad normativa “a la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación” (IUS: 200724). Esta misma restricción reglamentaria se señaló cuando el reglamento no puede “suprimir, modificar ni ampliar” los mandamientos de la ley. *Reglamentos, Validez y vigencia de los*. IUS: 255178. Séptima época. Semanario Judicial de la Federación, 61, sexta parte, p. 53.

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

Violación al principio de certeza

Como hemos señalado, el citado Acuerdo también viola el principio de certeza porque, cuando en junio del año pasado este Consejo General aprobó la designación de las presidencias de las Comisiones permanentes, dio certeza a la rotación que debía ocurrir un año calendario después, es decir, en junio de 2016. El Instituto Nacional Electoral debe velar por que sus actuaciones y determinaciones den seguridad jurídica no sólo a los sujetos regulados por el sistema político-electoral, sino a las ciudadanas y ciudadanos, cuya tutela de derechos nos ha sido conferida. De ahí la gravedad de la determinación, pues la modificación de este plazo, sin fundamentación ni motivación violenta también los principios rectores a los que está sujeta la función electoral.

Los principios de legalidad y seguridad jurídica aplican a la expresión objetiva de la regla que señala que “las autoridades administrativas no pueden revocar por sí y ante sí sus propias determinaciones”. En este caso, la aprobación de modificaciones reglamentarias por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros no sólo se contraviene una disposición legal expresa, sino el Acuerdo INE/CG392/2015 que mandató, de conformidad con la base legal aplicable, que la duración de las presidencias de las Comisiones permanentes designadas sería de un año contado a partir del 17 de junio del 2015.

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

Falta de motivación

La falta de motivación se da en dos sentidos. En primer lugar, la modificación a los reglamentos para que la presidencia de cada comisión rote en el mes de septiembre no obedece a un diagnóstico del que se advierta una circunstancia extraordinaria determinada que refleje su necesidad e idoneidad. Considerando que las modificaciones reglamentarias aprobadas implican la inaplicación de una disposición legal expresa, es inadmisibles la determinación porque no existe ni en el Acuerdo ni en el contexto actual para el ejercicio de las atribuciones de esta autoridad la situación extraordinaria exigible.

En segundo término, no se motiva la prórroga de las presidencias de las Comisiones vigentes al momento de la aprobación del Acuerdo que se establece a través de su artículo transitorio. Si bien es cierto que el artículo Décimo Quinto transitorio de la LGIPE faculta al Consejo General a modificar los plazos de la propia ley (en este caso, el del artículo 42, numeral 2 de la LGIPE), la modificación debe estar motivada y dar certeza de que está dirigida a una debida ejecución de las tareas propias de la función electoral. En el caso que nos ocupa no existe esta motivación.

El modelo para la organización de las tareas conferidas a esta autoridad parte de la regulación de situaciones ordinarias. En razón de ello, sólo es permisible que adoptemos una medida

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

extraordinaria cuando resulta indispensable para que el ejercicio de nuestras facultades se apegue a los principios rectores de la función electoral y se tutelen de forma efectiva los derechos.

De ahí que resulte exigible que la adopción de medidas extraordinarias tenga insoslayablemente como base: primero, la acreditación de su eficiencia y eficacia y; segundo, la salvaguarda de la finalidad de los actos electorales, dentro de las condiciones reales prevalecientes y con las modalidades que impongan las necesidades particulares de la situación. Ninguna de estas condiciones se actualiza en este caso⁶.

Lo falta de circunstancias que justifiquen la aplicación de medidas extraordinarias cobra mayor relevancia si advertimos que, hasta el momento, no se había considerado que fuera indispensable inaplicar las disposiciones legales —mediante una modificación reglamentaria— para garantizar el ejercicio de las facultades de esta autoridad mediante sus Comisiones permanentes no obstante que, en el contexto de los procesos electorales 2014-2015, se estaba ante una situación de mayor complejidad derivado de, entre otras cuestiones, la designación de las Consejeras y Consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales y la fiscalización de las 16 elecciones locales y del proceso electoral federal —cuya organización recae en esta autoridad. ¿Por qué no se consideró en

⁶ Ver Jurisprudencia 16/2010. FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES. Asimismo, ver Tesis CXX/2001. LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS.

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

ese contexto particular la modificación reglamentaria? Porque la ley es expresa y clara: las presidencias de las Comisiones permanentes de este Consejo General deben tener una duración de un año.

La prórroga más allá del año en las presidencias de las Comisiones permanentes que la ley establece no es substancial para ninguna de las atribuciones que este Consejo General tiene que ejercer antes de que inicien los procesos electorales locales 2016-2017. Esto es claro porque, como hemos señalado, en apego a la ley las presidencias rotaron el año pasado en el mes de junio y no se produjo alguna circunstancia que motivara a este Consejo General para considerar que fuera necesario que la rotación no se diera en el mes de junio.

La finalidad de la norma que prevé la anualidad en las presidencias de las comisiones es evitar que se creen inercias y vicios o cotos de poder, como cuando no existía un término limitado para que un Consejero pudiera presidir una Comisión. Todas las Consejeras y los Consejeros Electorales de este Consejo estamos igualmente capacitados para realizar esa función, por lo que no existen razones para que no se realice la rotación anual que prevé la ley.

Finalmente, si bien para efectos de la preservación de los actos administrativos éstos tienen presunción de validez, ésta se deposita en el cumplimiento de los extremos de la ley y favorece la

VOTO PARTICULAR
CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERO ELECTORAL, DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

innecesaria judicialización de los actos aprobados por las Comisiones permanentes de este Consejo General.

Por las razones expuestas, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, **presentamos VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 4 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del INE celebrada el pasado el 15 de junio de 2016.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

CONSEJERA ELECTORAL

DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

CONSEJERO ELECTORAL