

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO DE PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ELECCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”), 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 7 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Instituto” o “INE”) celebrada el pasado 07 de septiembre de 2016, relativo al Acuerdo del Consejo General del INE por el que se aprueba el **Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral**.

**ANTECEDENTES**

1. El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, en materia político-electoral.
2. Posteriormente, el 23 de mayo de 2014, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos por los que se expide la LGIPE y la Ley General de Partidos Políticos, entre otras.
3. El 30 de octubre de ese año, el Consejo General del Instituto (en adelante “Consejo General”) mediante el Acuerdo INE/CG933/2015, instruyó a la Comisión Temporal de Reglamentos la elaboración de una reglamentación integral que sistematizara las normas emitidas por el Instituto para el desarrollo de procesos electorales federales y locales, a través de la depuración, orden y concentración de disposiciones normativas que regulan los **aspectos generales** aplicables al desarrollo de cualquier tipo de proceso electoral.
4. El 2 de septiembre de 2016, la Comisión Temporal de Reglamentos aprobó el Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Reglamento” o “Reglamento de Elecciones”).

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

5. El 7 de septiembre de 2016 el Consejo General aprobó en lo general, por mayoría de 9 votos, el Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones, con el voto en contra del consejero electoral José Roberto Ruiz Saldaña y la que suscribe el presente voto.

## CONSIDERANDOS

**PRIMERO.** *Preámbulo.* La reforma político-electoral de 2014 modificó de manera sustancial la estructura y la distribución de facultades inherentes a la organización electoral; **instauró un nuevo modelo de distribución de competencias** —en el ámbito administrativo electoral— para la dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales en nuestro país. Para ello, **creó el Instituto Nacional Electoral**, al que trasladó la función básica de organizar elecciones federales del otrora Instituto Federal Electoral (en adelante “IFE”), **dotándole además de un conjunto de facultades y obligaciones, con el objeto de materializar su carácter de autoridad nacional** y, en razón de ello, dejar claro el alcance de sus mandatos para los Organismos Públicos Locales (en adelante “OPL”).

Así, **se puso en manos de esta autoridad** no sólo la elección —y, en casos graves, la remoción— del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los OPL, sino que se le concedieron **una serie de facultades para incidir en el diseño y desarrollo de los procesos electorales bajo su conducción**; me refiero puntualmente, a la posibilidad de asumir la realización de las actividades que por disposición constitucional o legal son conferidas los OPL; de delegarles atribuciones —sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento—; de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia originaria de los OPL —cuando la trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación— y; aunado a ello, de ser responsable directa de actividades propias de la función electoral a nivel local<sup>1</sup> y de emitir reglas, criterios, lineamientos y formatos para garantizar el desarrollo de diversas actividades inherentes a los mismos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Por mandato constitucional, corresponde al INE, para los procesos electorales federales y locales, entre otras: *i)* la capacitación electoral; *ii)* la ubicación de las casillas; *iii)* la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; *iv)* la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; *v)* el padrón y la lista de electores; y *vi)* la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

<sup>2</sup> En particular, en materia de: *i)* resultados preliminares; *ii)* encuestas o sondeos de opinión; *iii)* observación electoral; *iv)* conteos rápidos; y *v)* impresión de documentos y producción de materiales electorales.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

El Proceso Electoral Federal que renovó la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los 17 Procesos Electorales Locales realizados para la elección de diputadas y diputados de Congresos Locales, integrantes de Ayuntamientos y titulares de 7 Gubernaturas de 2014-2015, constituyeron el primer ejercicio de aplicación de la reforma constitucional y legal de 2014, así como la primera ocasión en que se pusieron en práctica los mecanismos de coordinación entre el INE y los OPL, para la organización de los procesos electorales locales.

Fueron muchos los aprendizajes institucionales que derivaron de esta experiencia, mismos que permitieron al Instituto advertir tanto la existencia de diferencias en la regulación electoral local, respecto de la contenida en las Leyes Generales —esto es, heterogeneidad aun tratándose de temas cuya competencia corresponde al INE—, como el desarrollo diferenciado de procedimientos por parte de los OPL respecto de los empleados por el Instituto, que impactaban en la adecuada coordinación interinstitucional, así como en el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral.

Derivado de lo anterior, y de cara a los 13 procesos electorales locales que se celebrarían en 2015-2016, el 3 de septiembre de 2015, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG830/2015, por el que determinó diversas acciones a desarrollar, respecto de tales procesos electorales:

- a) Continuaría ejerciendo las atribuciones propias del Instituto relativas a la función electoral a nivel local —previstas en los artículos 41, Base V, Apartado B, inciso a), de la Constitución, y 32, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE—, para lo cual emitiría la normatividad correspondiente, en la que regulara los procesos sustantivos que estarían a su cargo y de los OPL; y
- b) Derivado de la experiencia obtenida del proceso electoral anterior, particularmente en lo que se refiere a la coordinación y distribución de competencias entre el Instituto y los OPL, analizaría la pertinencia de regular temas fundamentales vinculados con el ejercicio de las atribuciones de este Instituto, para homogeneizar procedimientos y actividades, entre otros, en los siguientes temas:
  - Criterios para el nombramiento de los Consejeros Distritales y Municipales de los Organismos Públicos Locales, así como de sus funcionarios con puestos

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

directivos, tales como Secretarios Ejecutivos o Generales y Directores Ejecutivos u homólogos.<sup>3</sup>

- Recolección y traslado de paquetes electorales a las sedes de los Consejos Electorales, responsables de realizar los cómputos de los sufragios emitidos por la ciudadanía en ejercicio de su derecho político fundamental.<sup>4</sup>
- Conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales.<sup>5</sup>
- Distribución de la documentación y materiales electorales a presidentes de mesas directivas de casilla.<sup>6</sup>
- Avituallamiento de casillas.<sup>7</sup>
- Recepción de paquetes electorales en la sede de los Consejos.<sup>8</sup>
- Criterios sobre el diseño y operación del Sistema de información sobre el desarrollo de la jornada electoral.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Para determinar un procedimiento para su selección, en el que se estableciera el perfil que debían cumplir, en observancia a los principios rectores de la función electoral, garantizando su independencia, objetividad e imparcialidad.

<sup>4</sup> Con el propósito de garantizar el debido y seguro resguardo de los paquetes electorales en las elecciones locales, así como su llegada a los Consejos correspondientes, de manera que la recepción de la documentación ante los OPL fuera eficiente, ágil y eficaz.

Lo anterior, pues la experiencia del proceso electoral 2014-2015 reveló que al no emitirse criterios normativos en la materia, se generaron múltiples interpretaciones por parte de las autoridades electorales estatales, derivando en la implementación de distintas estrategias de aplicación de los mecanismos, lo que en algunos casos ocasionó el retraso de la llegada de los paquetes; incluso, la necesidad de intercambiar los mismos en aquellos casos en que existió confusión de la sede en que debían entregarse.

<sup>5</sup> A fin de llevar una organización, control y seguimiento adecuado de la conformación de la documentación que se debía entregar a los presidentes de mesas directivas de casilla, garantizando la certeza de que dicha documentación en un número exacto, estaría a disposición de los ciudadanos el día de la jornada electoral.

<sup>6</sup> Para fortalecer la oportunidad en la entrega de la documentación electoral, y homologar el periodo en todas las elecciones, evitando retrasos injustificados y problemas en la instalación y funcionamiento de las casillas.

<sup>7</sup> Al garantizar que los domicilios donde se instalarán las casillas electorales cuenten con todo el mobiliario y elementos necesarios para su funcionamiento, se generarían las condiciones para que los funcionarios de mesa directiva de casilla desarrollaran sus funciones en un marco de legalidad, así como que la ciudadanía accediera fácilmente a emitir su sufragio.

<sup>8</sup> Con el propósito de asegurar la entrega oportuna, ágil y eficiente del paquete electoral, evitando retrasos innecesarios y aglomeraciones de funcionarios de mesa directiva de casilla.

<sup>9</sup> A fin de contar con las herramientas necesarias que permitieran dar seguimiento a cada una de las actividades que se llevaran a cabo durante la jornada electoral —en cuanto a la ubicación, integración e instalación de las mesas directivas de casilla, presencia de representantes de partidos políticos y observadores electorales e incidentes que pudieran presentarse durante su desarrollo—, y garantizar la generación de información oportuna y un flujo ágil y eficiente de comunicación, para que tanto las autoridades

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

- Coaliciones.<sup>10</sup>

La decisión anterior implicó la emisión de un número considerable de acuerdos y lineamientos tanto para regular el ejercicio de las atribuciones propias del Instituto en los procesos electorales locales, como aquéllas conferidas a los OPL. En muchos casos, aquéllos fueron emitidos ya avanzados los procesos electorales locales. Lo anterior, considerando que fue necesaria la construcción de reglas y procedimientos detallados que permitieran un adecuado desarrollo de los procesos electorales en curso, derivado de que:

a) **La Ley General** —en particular, la LGIPE— **que se planteó en la Constitución para regular la materia electoral no cumple con este propósito**, puesto que:

i) Jurídicamente, una “Ley General” tiene entre sus propósitos, distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno, en materias concurrentes. Debe precisarse que la distribución de competencias no se plantea únicamente entre autoridades administrativas, sino también legislativas. Es decir, una Ley General no sólo establece las atribuciones de las autoridades administrativas, sino que prevé límites o parámetros de actuación a los congresos locales.

Es por ello que, derivado de la reforma al artículo 116, fracción IV de la Constitución, se estableció que: “*De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales de la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:...*”. A partir de lo anterior, tanto la Constitución como las leyes generales de la materia debían establecer las bases, límites, reglas o parámetros para el desarrollo de las leyes electorales a nivel local.

No obstante, la **LGIPE se plantea con una óptica federal y no nacional**. Es decir, contiene una regulación amplia del proceso electoral federal, no así de los procesos electorales locales —ni siquiera en lo que hace a las atribuciones que, con motivo de los mismos, corresponden al Instituto—; dicho de otro modo, en la misma no se desarrolla la forma en que se llevarán a cabo las facultades nacionales del INE respecto de procesos electorales locales, pues las mismas sólo están referidas a los

---

del Instituto, como las correspondientes a los OPL dieran el seguimiento correspondiente y oportunamente se tomaran las decisiones pertinentes.

<sup>10</sup> Tomando en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, consideró que las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución, ni por la LGIPE, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre la figura.

procesos electorales federales, y no hay una regulación clara respecto de los procesos electorales locales, coincidentes o no.

*ii) En muy pocos casos, la Ley establece reglas o parámetros generales que normen el ámbito de actuación de los congresos locales*, de tal forma que se garantice que las elecciones federales y locales se organicen con normas uniformes. En este sentido, hay pocas referencias a la forma en que la organización de las elecciones se deberá desarrollar a nivel local, lo que conlleva la coexistencia de regulaciones distintas —e incluso, en ocasiones, contradictorias— a nivel federal y local. Como consecuencia de lo anterior, se desvirtúa la pretensión de homologar el desarrollo de las elecciones, y se dificulta la coordinación entre las autoridades electorales.

*iii) No se desarrolla la estructura y funcionamiento mínimo de los OPL*, para garantizar el desarrollo de sus actividades, ni una adecuada coordinación con el INE.

b) La LGIPE **no incorpora los mecanismos de vinculación entre el INE y los OPL**. En este sentido se prevé que sea el INE el que emita la regulación correspondiente, lo que puede vulnerar la esfera de autonomía de los congresos locales, pues si bien la ley general sirve como un marco para limitar la regulación a nivel local, el INE no cuenta con estas facultades, por lo que los acuerdos o reglamentos que emita con ese propósito podrían contraponerse con lo establecido en las leyes locales, generando normas contradictorias que los OPL tendrían que aplicar.

En este contexto, y atendiendo la necesidad de establecer —con la mayor oportunidad— las reglas aplicables a los procesos electorales federales y locales, el Consejo General mandató la elaboración de un cuerpo normativo integral que conjuntara, armonizara y sistematizara, a nivel *general*, el conjunto de procedimientos, acciones y atribuciones asociadas al desarrollo de cualquier tipo de elección en manos del INE o de los OPL.

En este sentido, tal y como lo expresé en la sesión del Consejo General en la que se aprobó el Reglamento materia del presente voto particular, en el fondo, acompañó el propósito que subyace en la emisión del mismo.

Ello, porque estimo que, en efecto, la dispersión de las reglas electorales en un sinnúmero de instrumentos normativos de diversa naturaleza, aprobados sin orden, en distintos

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

momentos a lo largo de un proceso electoral no abonan al principio de certeza jurídica<sup>11</sup>, y repercute en la necesaria planeación anticipada de las actividades inherentes a aquéllos.

Ahora bien, no obstante mi coincidencia con la teleología que subyace en la emisión del Reglamento de Elecciones —en los términos en que éste fue planteado inicialmente por el Consejo General, que cabe señalar, no fueron los mismos que los que finalmente se incluyeron en el Reglamento aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales—, el sentido de mi voto fue en contra por desacuerdos tanto de índole *procedimental* —en la construcción del proyecto que se nos puso a nuestra consideración— como de naturaleza *sustantiva* —por lo que hace a su contenido general y específico. En los apartados posteriores explicaré a detalle las razones de mi disenso.

**SEGUNDO.** *Ausencia de una deliberación amplia previa a la aprobación del Reglamento de Elecciones.* Una de las razones principales por las que —en la votación del proyecto en lo general— me aparté de la mayoría, fue por la ausencia de una deliberación amplia —con base en las razones y los méritos de cada caso— respecto de los alcances y el contenido del Reglamento más importante —no sólo en cuanto al volumen, sino incluso, a su trascendencia— en la historia del INE y tal vez del IFE. Es mi convicción que la cancelación de canales formales para estas discusiones implica, automáticamente, la negación de la importancia del diálogo y la discusión, para la toma de decisiones de esta autoridad.

Estoy convencida que si uno de los objetivos de la emisión de este Reglamento era evitar la dispersión normativa, y sobre todo buscar conjuntar de forma clara y ordenada las reglas bajo las cuales se organizan y desarrollan los procesos electorales, ello no era incompatible con la necesidad de discusiones amplias que permitieran no sólo entender la forma de la estructura del documento, sino de lograr el más amplio consenso respecto de su contenido. Tales deliberaciones tampoco se contraponían a una aprobación pronta —y oportuna— del documento, siguiendo los causes y mecanismos previstos en la normatividad interna del Instituto.

¿Cuál fue la ruta seguida para la aprobación de este Reglamento? A fin de exponer las razones de mi disenso con el procedimiento seguido para ello, resulta relevante, en primer momento, recapitular:

---

<sup>11</sup> Es decir, si bien tal disgregación de normas, en sí misma no podría considerarse violatoria del aludido principio, considero que erradicar la dispersión normativa potencia la certeza jurídica o, al menos, la certeza sobre las normas que habrán de aplicar en cada caso particular, lo cual, incluso, podría impactar de forma positiva en el principio de máxima publicidad.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

a) El 5 de julio de 2016, en sesión de la Comisión Temporal de Reglamentos, se entregó la primera versión del Proyecto de Reglamento para su análisis. Se fijó como fecha límite —sin posibilidad de prórroga— para recibir las observaciones, a las 24 horas del lunes 25 de julio de 2016.

b) Con base en las observaciones recibidas —tanto por parte de las y los Consejeros Electorales, como las áreas técnicas y las representaciones de los partidos políticos y Consejeros del Poder Legislativo—, el 3 de agosto de 2016 se circuló una segunda versión del Proyecto de Reglamento, misma que sería discutida en una reunión de trabajo el 8 de agosto siguiente.

c) Derivado de la solicitud de la mayoría de los partidos políticos para contar con mayor información respecto de las modificaciones impactadas al Proyecto de Reglamento, y a partir de nuevas observaciones recibidas por parte de distintas oficinas, así como de definiciones adoptadas por la mayoría de las y los Consejeros Electorales —en reuniones de la llamada “mesa de Consejeros”—, el 17 de agosto de 2016 se remitió una tercera versión del Proyecto de Reglamento. Asimismo, previo y posterior a esta fecha, se circuló diversa información y documentación —relativa a las observaciones previamente remitidas por los integrantes del Consejo General, y la correlación de los artículos del Reglamento con los Acuerdos que serían derogados con motivo de su aprobación.

d) Posteriormente, el 22, 23, 24 y 25 de agosto de 2016 se celebraron diversas mesas de trabajo con las representaciones de los partidos políticos y Consejeros del Poder Legislativo, a fin de que éstos pudieran exponer sus observaciones a los distintos artículos del Proyecto de Reglamento y sus Anexos. Con motivo de las mismas, se “encorchetaron”<sup>12</sup> diversos “dilemas”, para su discusión en “mesa de Consejeros”.

e) El 27 de agosto de 2016 se circuló entre las y los Consejeros Electorales una cuarta versión del Proyecto de Reglamento, que contenía las modificaciones acordadas en las mesas de trabajo referidas en el inciso anterior, para su discusión en “mesa de Consejeros” el 29 de agosto siguiente.

f) Derivado de la discusión de los “dilemas” que habían sido “encorchetados” en las reuniones de trabajo anteriores, así como de distintas definiciones adoptadas por las y los Consejeros Electorales, el 31 de agosto se circuló una última versión del Proyecto

---

<sup>12</sup> “Encorchetar” temas significó apartarlos de su discusión en las mesas de trabajo, para que fuesen discutidos por los Consejeros Electorales.



LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

de Reglamento, para su discusión en sesión formal de la Comisión Temporal de Reglamentos, convocada para el 2 de septiembre siguiente.

g) El 2 de septiembre de 2016, en el marco de la sesión de la Comisión Temporal de Reglamentos, se circuló un documento indicando el sentido de la decisión de las y los Consejeros Electorales en torno a los “dilemas” que fueron “encorchetados” en las mesas de trabajo con los partidos políticos.

Al abordar el punto del orden del día relativo a la discusión y, en su caso, aprobación, del Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, el Consejero Electoral e Integrante de la Comisión, José Roberto Ruiz Saldaña formuló una moción de orden para solicitar que la discusión del punto se llevara a cabo **un artículo a la vez**, conforme a aquéllos que fueran reservados por los integrantes de la Comisión. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en el artículo 21 párrafo 5 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que establece lo siguiente:

5. Cuando **un asunto del orden del día conlleve varios Puntos de Acuerdo o discusión, cada uno de los que sean reservados** se sujetarán a las reglas establecidas en el presente artículo.<sup>13</sup>

No obstante su solicitud se fundaba en una disposición reglamentaria expresa, por mayoría de votos de los integrantes de la Comisión, dicha moción no se aprobó, y se decidió que la discusión del Proyecto de Acuerdo y de la totalidad del Reglamento se llevara a cabo únicamente en 3 rondas generales.

De igual forma, no se aprobaron las mociones de orden formuladas por quien suscribe el presente voto particular, para someter a resolución —y consecuentemente, a votación— diversas propuestas respecto de artículos específicos del Reglamento y sus Anexos. Tampoco se aprobaron modificaciones para corregir errores evidentes que fueron detectados previo a su aprobación<sup>14</sup>.

h) Agotadas las 3 rondas de discusión en la Comisión —de 8, 5 y 3 minutos, respectivamente—, el Proyecto de Acuerdo fue aprobado por la mayoría de sus

<sup>13</sup> Resaltado fuera del original.

<sup>14</sup> A modo de ejemplo, en el marco de la sesión de la Comisión Temporal de Reglamentos se hizo notar que el contenido del Anexo 1 del Reglamento no era coincidente con lo señalado en el artículo 29 del propio Reglamento —del que se deriva dicho Anexo—; así como que en el Anexo 8.1 se hace referencia al “6 (seis) de junio”, cuando debía referirse al día de la jornada electoral —misma que en el 2015, fue en esa fecha—. No obstante, la decisión de los integrantes de la Comisión fue la de no incluir modificación adicional alguna.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

integrantes. El mismo fue turnado al Consejo General para su discusión en la siguiente sesión a celebrarse.

i) El Proyecto de Acuerdo fue agendado en la sesión de Consejo General del 7 de septiembre de 2016. Al momento de su discusión, derivado de la negativa de los integrantes de la Comisión a discutir el contenido del Reglamento de Elecciones en los términos previstos en el Reglamento de Comisiones, y ante la necesidad de una deliberación mayor respecto de su contenido previo a su aprobación, diversos partidos políticos solicitaron que el punto del orden del día de pospusiera.

Asimismo, la que suscribe el presente voto particular, realizó una moción de procedimiento para solicitar que la forma de debate se diera **un artículo a la vez** —a partir de aquéllos que fueran reservados— y no a través del procedimiento habitual de proyectos no normativos, esto es, a través de tres rondas de discusión. Ninguna de las dos mociones fue aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales integrantes del Consejo General.

j) Así, tras una discusión general en 3 rondas —en este caso, de 8, 4 y 2 minutos, respectivamente—, el Acuerdo fue aprobado por mayoría de 9 votos.

Tal como se desprende del recuento anterior, la discusión y aprobación del Reglamento materia del presente voto particular —integrado por 443 artículos y 16 Anexos—, no cumplió con las reglas de análisis y deliberación previamente establecidas por el Consejo General —al aprobar el Reglamento de sesiones de sus Comisiones.

La *regla* procedimental específica que se violentó en la emisión del Reglamento fue la relativa a la discusión, **un artículo a la vez**, en el marco de la sesión de la Comisión Temporal de Reglamentos, respecto de aquéllos que hubiesen sido materia de reserva, en términos de lo dispuesto en el artículo 21, párrafo 5 del referido Reglamento de sesiones<sup>15</sup>.

El tema no es menor, si tomamos en consideración el nivel de detalle con el que se normaron en el Reglamento las distintas actividades de los procesos electorales —lo cual se abordará con mayor precisión en el siguiente apartado del presente voto particular—,

---

<sup>15</sup> Sobre el contenido de dicho precepto, debo llamar la atención que en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de 6 de junio de 2014, su inclusión en el Reglamento de sesiones de las Comisiones del INE estaba pensada, precisamente, para normar una práctica común en comisiones, respecto de la forma en la que se iban a discutir los proyectos de tipo normativo que, por su propia naturaleza, se encuentran divididos en diversos artículos.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

ya que con su emisión, prácticamente se agotó la regulación de las distintas materias que forman parte del mismo. Por ello, previo a su aprobación, resultaba indispensable una discusión igualmente amplia, respecto de cada una de las temáticas que se incluirían —principalmente, de aquéllas que sufrirían modificaciones respecto de lo aprobado para su implementación en los procesos electorales de 2014-2015 y 2015-2016<sup>16</sup>.

En relación con lo anterior, si bien previo a la sesión de la Comisión se establecieron diversos espacios informales de discusión —en particular, las reuniones de trabajo con los representantes de los partidos políticos y los Consejeros del poder legislativo—, lo cierto es que como resultado de dichas reuniones se “encorchetaron” diversos temas, de los que después no hubo posibilidad de analizar —ya sea en nuevas reuniones de trabajo, o en el marco de la sesión de la Comisión Temporal de Reglamentos— las razones específicas para la aceptación y particularmente rechazo de observaciones. Tampoco se abrió un espacio adicional para analizar y, en su caso, discutir, las modificaciones incorporadas a la última versión del Reglamento.

Para hacer patente la relevancia de estas discusiones, resulta pertinente recordar que la construcción de cada uno de los Acuerdos del Consejo General que se derogaron con motivo de la emisión del Reglamento —y que en mayor o menor medida se retoman o son modificados en el mismo— fueron resultado de una discusión amplia y colegiada entre partidos políticos, direcciones ejecutivas, unidades técnicas, Consejeros del poder Legislativo y consejeros electorales en comisiones, y posteriormente en sesiones del Consejo General. Al respecto, contrario a lo señalado en el espacio público, el conjunto de Acuerdos que fueron derogados merced a la aprobación del Reglamento, no se retoman en sus términos en el Reglamento y sus Anexos, sino que fueron modificados —tanto en su redacción, como en su contenido— sin que se estableciera un espacio de discusión en torno a los cambios.

A modo de ejemplo, únicamente citaré 2 temas en los que se modificaron sustantivamente las reglas previamente aprobadas por el Consejo General para procesos electorales

---

<sup>16</sup> No se debe olvidar que el mismo calendario de aprobación del Reglamento, incluía la discusión de cada tema en la respectiva Comisión del Consejo General, a fin de agotadas observaciones en dichas instancias y discutiendo con las áreas ejecutivas del Instituto que planean, articulan, ejecutan e informan dichas actividades. Tal situación no se cumplió.

Al respecto también se debe enfatizar en que la integración de la Comisión de Reglamentos no logra la representatividad de todas las comisiones que tienen bajo su encargo conducir trabajos en materia de la organización de las elecciones en sí misma, situación que hacía necesario un modelo de discusión que incorporare la especialidad de cada Comisión y su respectiva Dirección Ejecutiva (Organización Electoral, Capacitación Electoral, Registro Federal de Electores, UNICOM y Unidad Técnica de Vinculación con los OPL, entre otras).

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

anteriores, y que no fueron objeto de una discusión específica, previo a su inclusión en el Reglamento:

- a) En el caso del Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE), en los procesos electorales de 2015-2016 se emitieron normas para regular su desarrollo por parte de los OPL; sin embargo, en el Reglamento se aprobó que el INE fuera el encargado de su diseño, instalación y operación.
- b) Por lo que hace a los mecanismos de recolección, en los procesos electorales de 2015-2016 se estableció que el INE debía aprobarlos, pero correspondía a los OPL su operación; no obstante, en el Reglamento se aprobó que para los futuros procesos electorales, el INE sea quien los apruebe y opere.

En ambos casos, se trata de temas de la mayor relevancia, respecto a los cuales se ha incluido un cambio fundamental, que no hemos operado en ninguna elección previa, lo que requería una discusión, en sí mismo, que generara la certeza suficiente para los partidos políticos y para los OPL.

Lo que en este punto resulta oportuno preguntarnos es si 16 y 14 minutos (que es el tiempo de duración total de las tres rondas en Comisión y Consejo General, respectivamente) eran suficientes para discutir un documento de 443 artículos, sumados a todas las previsiones contenidas en cada uno de los 16 Anexos. Mi respuesta es que no, que en ese tiempo apenas se podían exponer ideas muy generales y que tuvo por efecto la pulverización del debate que requería un documento de tal magnitud y de tal trascendencia.

Se trataba de un debate que, por cierto, le era imposible eludir a un órgano como el Consejo General que, por antonomasia, tiene una naturaleza eminentemente colegiada y deliberativa. Esa evasión, por cierto, se hacía todavía más infranqueable si se toma en cuenta que —como se ha señalado— tampoco en el seno de la Comisión Temporal de Reglamentos del 2 de septiembre existió un procesamiento de la discusión que permitiera el análisis un artículo a la vez, a pesar de que fue solicitado expresamente y a pesar de que existía base reglamentaria para ello.

En este contexto, mi discrepancia con el método de procesamiento no se limita a una discusión en torno a cuál era la mejor solución a una problemática específica que sería normada en el Reglamento —la cual, en su caso, podría haber llevado a una votación en contra de uno o varios artículos o Anexos del Reglamento en lo particular—, sino a una diferencia en cuanto a la necesidad de procesar tanto la discusión de las decisiones,

como las diferencias y las coincidencias, siguiendo las reglas y las normas de discusión que nosotros mismos nos hemos dado.

Dicho de otro modo, la discusión en torno a este punto no radica en encontrar una *única respuesta correcta* a cada uno de los dilemas contenidos en el Reglamento —al estilo dworkiano<sup>17</sup>—; estoy convencida que, lejos de ello, la solución de los conflictos en el ámbito público puede admitir diversas soluciones, pero en el contexto de una democracia constitucional, la *respuesta final* no puede ser otra que la *consensuada*.<sup>18</sup>

Ahora bien, con la afirmación que hago en el sentido de que estuvo ausente un espacio formal para la discusión del Reglamento, un artículo a la vez, no pretendo desconocer los espacios de procesamiento previos; no obstante, la ausencia de deliberación en espacios formales no abona al cumplimiento del principio de máxima publicidad, pues es claro que los espacios informales de discusión son, ante todo, ámbitos de perfeccionamiento domésticos que no están pensados para su difusión o proyección pública, como podría ser, por ejemplo, la transmisión en vivo, como sí sucede con las sesiones de las comisiones y del Consejo General. Luego entonces, la ausencia de espacios formales de debate, reitero, trae aparejada, también, la imposibilidad de que la sociedad en general conozca los motivos por los que se incluyeron determinados artículos y no otros.

Sobre ello, se me podría oponer el argumento relativo a que el trabajo realizado fue esencialmente de recopilación y sistematización, por lo que se podría razonar que, al ser el Reglamento un instrumento compuesto de normas que ya existían y que fueron previamente aprobadas y discutidas por el Consejo General, sí se conocen los motivos de la inclusión de cada artículo en particular.

No obstante, además de tratarse de un nuevo acto de emisión que requiere, por sí mismo, un proceso deliberativo formal, no debemos pasar por alto que —en los términos expuestos—, también estamos regulando diversos aspectos novedosos que jamás hemos discutido en el seno de ninguna otra comisión o sesión del Consejo General.

---

<sup>17</sup> En un estudio clásico CALSAMIGLIA, Albert, “Prólogo”, en Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. Marta Guastavino, Ariel, España, 2002, explica cómo Dworkin propone un modelo de superjuez (Hércules) para encomendarle el descubrimiento de la verdad.

<sup>18</sup> Puesto en palabras de la doctrina, “[e]l consenso tiene que ver con la forma en que deben afrontarse y, si se puede, resolver los conflictos. En definitiva, la democracia supone consenso en relación con **las reglas** para la discrepancia y para la convivencia con la discrepancia”. DEL REY MORATÓ, Javier, *Democracia y posmodernidad. Teoría general de la información*, Editorial Complutense, España, p. 193. (El resaltado es propio.)

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

Así pues, cuando se aprueba un proyecto sin la observación estricta a las reglas que nos hemos dado para procesar deliberativamente los documentos, no se construye un precedente que pueda ser acompañado, precisamente, porque marca una forma de hacer las cosas que afecta la legalidad, la legitimidad y la transparencia del quehacer público.

Bajo tal tesitura, mi propuesta al Consejo General fue que el Reglamento se discutiera un artículo a la vez, con el fin de poder acompañar un proyecto que, de fondo y en lo general, sí compartía. No obstante, al ser rechazada mi propuesta por la mayoría, tuve la convicción de que esa serie de inconsistencias procedimentales que he relatado, sumadas a las inconsistencias sustantivas que abordaré en los siguientes considerandos, me llevaban a votar en contra de la totalidad del Reglamento. Estoy convencida que el método y la forma de análisis sí impacta en las decisiones de fondo, por lo que me resulta inaceptable acompañar una determinación que surge de una postura mayoritaria que no está abierta al debate de ideas ni considera posiciones distintas, y que no tiene voluntad de corregir errores evidentes que son detectados previo a su aprobación, bajo el argumento de que si bien el Reglamento era y sería perfectible, las correcciones correspondientes se podrían analizar con posterioridad a su aprobación<sup>19</sup>.

Más allá de la decisión adoptada en el caso particular, resulta necesario que, como institución, garanticemos mecanismos de análisis y discusión que pongan por delante el debate, así como la oportunidad con que cada uno de los integrantes del Consejo General coloque ideas y argumentos en una discusión pública y abierta a la crítica.

**TERCERO.** *Especificidad de la regulación.* Como ya señalé previamente, en el fondo, acompañé el propósito detrás de la emisión de un Reglamento de Elecciones, en los términos en que éste fue planteado inicialmente por el Consejo General, pues permite sentar reglas generales necesarias para la preparación oportuna de las distintas actividades inherentes a la organización de los procesos electorales.

No obstante, para explicar los motivos de mi discrepancia en torno a este punto, resulta relevante retomar lo mandatado por el Consejo General, mediante el Acuerdo INE/CG933/2015, en el que dispuso lo siguiente:

**Primero.** La Comisión Temporal de Reglamentos presentará al Consejo General para su aprobación, la propuesta de marco normativo, preferentemente, en un Reglamento en el que se regulen de manera ordenada y sistematizada, los diversos **aspectos generales**

---

<sup>19</sup> Tal como se expuso previamente, al analizar las decisiones adoptadas en el marco de la sesión de la Comisión de Reglamentos celebrada el 2 de septiembre pasado.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

aplicables al desarrollo de cualquier tipo de Proceso Electoral, de tal forma que resulte eficiente para la consecución de los fines institucionales del máximo órgano administrativo electoral.

En su momento, yo voté a favor del acuerdo citado, en sus términos. Mi desavenencia empieza cuando el proyecto que ahora nos ocupa no cumple con lo que el máximo órgano de dirección de este Instituto ordenó, ya que el nivel de detalle con el que se están regulando las instituciones y procedimientos en el Reglamento no encajan en el concepto de “**aspectos generales**” al que alude el resolutivo primero trasunto.

Dicho de otra forma, en cuanto a su contenido de fondo, mi diferencia con el Reglamento que fue sometido al Consejo General deriva del nivel de detalle con el que se regularon en el mismo las distintas actividades de los procesos electorales, pues contrario al mandato inicial, en su contenido prácticamente se agotó la regulación de las distintas materias que forman parte de los procesos electorales. A modo de ejemplo, basta señalar las temáticas siguientes:

a) Por lo que hace a la regulación de la “Documentación y Materiales Electorales”, el capítulo VIII, del Título I, del Libro III del Reglamento, establece la regulación general en torno a la materia. En este sentido, prevé: *i)* disposiciones generales y complementarias; *ii)* la documentación y materiales electorales específicos que se deberán imprimir y producir para cada proceso electoral; *iii)* el procedimiento para la elaboración de su diseño —tanto en elecciones federales como locales; *iv)* los plazos para su aprobación, impresión y producción —por el INE y los OPL; y *v)* las medidas de seguridad que deben contener.

Sin embargo, la regulación correspondiente no se limita a dichas disposiciones generales, sino que en los Anexos del Reglamento —particularmente, en los Anexos 4.1 y 4.2— se incluyen: *i)* el contenido y especificaciones técnicas de cada uno de los documentos y materiales electorales; *ii)* el cálculo de cantidades a producir y criterios de dotación; *iii)* el procedimiento para la adjudicación de su producción y su supervisión; *iv)* las reglas para su recuperación; y *v)* el procedimiento de verificación de las medidas de seguridad en la documentación electoral y el líquido indeleble<sup>20</sup>.

Si bien la regulación anterior es importante y debiera ser aprobada por el Consejo General, no puede ser considerada como parte de los **aspectos generales** que

---

<sup>20</sup> En relación con este último procedimiento, vale la pena señalar que su aplicación en procesos electorales locales es novedosa, puesto que no se ha mandatado a los OPL efectuarlo en procesos anteriores. Por ello, en los términos referidos en el apartado anterior, debió haber sido objeto de un análisis y discusión particular.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

debieran formar parte del Reglamento. Máxime, por tratarse de elementos que son objeto de modificaciones permanentes, derivado de la experiencia institucional. Basta recordar que cada proceso electoral, las características específicas de la documentación y los materiales electorales sufren modificaciones, precisamente para facilitar su utilización tanto por los ciudadanos que acuden a emitir su sufragio, como por aquéllos que fungen como funcionarios de mesa directiva de casilla.

b) En cuanto a las reglas aplicables a la “Ubicación, instalación y funcionamiento de casillas” el capítulo XII, del Título I, del Libro III del Reglamento, establece la regulación general en torno a la materia. En este sentido, prevé: *i)* disposiciones generales y complementarias; *ii)* reglas comunes para la ubicación e instalación de casillas; *iii)* el procedimiento para determinar la ubicación de casillas, y las reglas para su seguimiento; *iv)* la ubicación e instalación de la casilla única; y *v)* reglas aplicables a las casillas especiales —incluido el sistema de consulta de casillas especiales (SICCE).

Adicionalmente, en los Anexos del Reglamento —particularmente, en el Anexo 8.1— se incluye el manual de ubicación, integración y funcionamiento de casillas electorales, que contempla: *i)* Aspectos relevantes a considerar para la ubicación de las casillas por tipología —incluyendo las reglas para su equipamiento y acondicionamiento, para determinar el número de casillas extraordinarias a instalar y la distribución del listado nominal correspondiente, para la operación de las casillas especiales y el SICCE, y para atender las secciones electorales que presentan dificultades para la ubicación e instalación de casillas<sup>21</sup>; *ii)* el procedimiento para determinar la ubicación de casillas; *iii)* el modelo de casilla única; y *iv)* el procedimiento para el seguimiento a las actividades del procedimiento de ubicación de casillas.

Si bien como en el caso anterior, la regulación anterior es importante y debiera ser aprobada por el Consejo General a fin de generar certeza en los distintos actores políticos y la ciudadanía, no puede ser considerada como parte de los **aspectos generales** que debieran formar parte del Reglamento. Máxime, por contener definiciones que al momento de la aprobación del documento materia del presente voto particular aún están siendo analizadas en distintas comisiones —en particular, en lo que hace a la determinación de la tipología de las casillas para su incorporación en el sistema informático, conforme a compromisos adquiridos en el seno del Consejo General; como a la posibilidad del empleo de la huella dactilar para la identificación en

---

<sup>21</sup> En relación con este tema, vale la pena señalar que en el Anexo se contemplan supuestos diversos a los previstos en el propio Reglamento. Incluso, algunas provisiones que van más allá de la LGIPE, al aprobar nuevas excepciones a la instalación de casillas.



casillas especiales, que está siendo analizado en la Comisión del Registro Federal de Electores.

c) Respecto a los “Mecanismos de recolección de la documentación electoral al término de la jornada electoral”, el capítulo I, del Título III, del Libro III del Reglamento, establece la regulación general en torno a la materia. En este sentido, prevé: *i)* disposiciones generales; *ii)* la determinación del órgano encargado de la aprobación y operación de los mecanismos de recolección; *iii)* la definición y descripción de los mecanismos de recolección, y sus modalidades; *iv)* los plazos y el procedimiento general para su aprobación; *v)* las reglas para su funcionamiento y para garantizar el acompañamiento de los partidos políticos y candidatos independientes; y *vi)* la determinación del personal que dará acompañamiento a los mecanismos de recolección.

Adicionalmente, en los Anexos del Reglamento —particularmente, en el Anexo 12— se incluyen reglas específicas para la aprobación y funcionamiento de las distintas modalidades de los mecanismos de recolección.

En este caso en particular, vale la pena destacar que, como se ha señalado, el funcionamiento y operación de los mecanismos de recolección sufrió un cambio sustantivo respecto de la regulación aprobada para los procesos electorales locales 2015-2016, lo que hacía necesario un análisis puntual y detallado respecto a las reglas que le serían aplicables. Aunado a lo anterior, vale la pena destacar que en este caso en particular, si bien se incluyó una regulación muy específica respecto de los elementos operativos, más allá de los **aspectos generales** que debieran formar parte del Reglamento, la misma resulta incompleta, al no definirse con claridad las reglas para definir al personal específico que operará los mecanismos de recolección —ante la posibilidad de insuficiencia de personal tanto del INE como de los OPL.

d) Por lo que hace al “Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)”, el capítulo II, del Título III, del Libro III del Reglamento, establece la regulación general en torno a la materia. En este sentido, prevé, de forma general: *i)* disposiciones generales; *ii)* la relación de los Acuerdos que se deben emitir para la operación del PREP; *iii)* las reglas para la integración y funcionamiento del Comité Técnico Asesor del PREP (COTAPREP); *iv)* las reglas relativas al sistema informático y su auditoría, así como para la seguridad operativa; *v)* las previsiones relacionadas con los ejercicios y simulacros a realizarse; *vi)* las reglas aplicables a los centros de acopio y transmisión de datos (CATD); *vii)* las disposiciones aplicables a los recursos humanos y capacitación; *viii)* la publicación de resultados electorales preliminares; y *ix)* el

seguimiento y asesoría en la implementación y operación del PREP en elecciones locales.

Sin embargo, la regulación correspondiente no se limita a dichas disposiciones generales, sino que en los Anexos del Reglamento —particularmente, en el Anexo 13— se incluyen los Lineamientos del PREP, que regulan a detalle las previsiones reglamentarias.

En sentido similar a lo señalado respecto de los apartados anteriores, en su conjunto, se trata de una regulación de la mayor relevancia, que debe ser aprobada por el Consejo General para el desarrollo y operación del PREP; no obstante, el contenido del Anexo 13 no forma parte de los **aspectos generales** que debieran contemplarse en el Reglamento. Lo anterior cobra particular relevancia, si se advierten las modificaciones que han sido incorporadas a los Lineamientos aprobados por el Consejo General, tanto para los procesos electorales 2014-2015, como para aquéllos celebrados en 2015-2016. Aunado a lo anterior, se trata de una materia en la que el COTAPREP permanentemente emite recomendaciones para su mejora, misma que debiera ser incorporada en las normas específicas de cada proceso electoral, y no en un Reglamento, cuya vocación es de permanencia.

e) En cuanto a la regulación de los “Cómputos de Elecciones Federales”, si bien en el artículo Transitorio Décimo Tercero se mandata a la Comisión de Organización Electoral presentar al Consejo General para su aprobación, los lineamientos generales a través de los cuales se regule el desarrollo de sesiones especiales de cómputo correspondientes a las elecciones federales, en el capítulo V, del Título III, del Libro III, del Reglamento se incluye una regulación que no se limita a **aspectos generales**, tal como anteriormente se contemplaban en el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales, sino que se incluyen particularidades que limitarán el alcance de los Lineamientos que, en su momento, se presenten al Consejo General.

Ahora bien, partiendo de lo anterior, y fin de precisar las razones de mi diferencia con esta decisión, resulta necesario traer a cuenta la historia de la construcción de las reglas que rigen los procesos electorales en nuestro país.

Estoy convencida que una de las grandes fortalezas del IFE y del INE, que han dado lugar a un reconocimiento tanto a nivel nacional —que nos llevó incluso a la creación del Sistema Nacional de Elecciones— como internacional —que ha dado lugar a que distintos Estados soliciten capacitación y retomen las buenas prácticas de la institución—, en torno a la organización de los comicios, radica precisamente en su capacidad de mejorar sus

procedimientos —a partir de un análisis y discusión amplia de los resultados y las problemáticas enfrentadas en el proceso electoral anterior—, y atender las necesidades emergentes de la realidad social y política en cada proceso electoral.

A pesar de ello, el nivel de detalle incluido en el Reglamento materia de este voto particular pareciera partir de la premisa contraria, relativa a que la organización de una elección se puede conducir casi automáticamente a través de manuales, y reglas preestablecidas. Esta decisión no da cabida al aprendizaje institucional, y a la construcción de consensos a partir de una discusión amplia respecto de las modificaciones que resultan necesarias para el mejor desarrollo de los procesos electorales.

**En este sentido, estoy convencida que, en términos de lo originalmente mandatado por el propio Consejo General, lo que debimos haber hecho —partiendo de que la naturaleza del Reglamento es erigirse como un instrumento normativo *permanente*— fue crear un cuerpo jurídico que *anclara* exclusivamente los postulados genéricos y, a su vez, mandatara la emisión ordenada de la normatividad necesaria, en los que sí se incluyera una regulación específica y detallada de las instituciones y procedimientos electorales, con la bondad, incluso de que pudimos haber discutido sólo las reglas generales y posteriormente darnos la oportunidad de hacer las deliberaciones pertinentes a las que me referí en el considerando previo.<sup>22</sup>**

En este sentido, la razón para regular únicamente postulados genéricos descansaba en la necesidad de evitar que, por la naturaleza eminentemente modificable de la materia electoral, el Reglamento sufriera reformas constantes que desvirtuaran su esencia como norma fija y duradera.

En cambio, la decisión que se adoptó con la aprobación del Reglamento, de llevar al mismo el detalle de la implementación de los distintos procedimientos, va en contra de la tradición del sistema electoral mexicano, el cual ha demostrado su efectividad progresiva en cada elección.

Se optó, de esta forma, por la aprobación de una norma rígida que impedirá —o al menos, dificultará— una adecuación continua, dinámica y necesaria a la luz de la complejidad que recubre el sistema electoral, desconociendo que ha sido en las comisiones —al momento de la discusión de cada una de las temáticas que fueron incluidas en el Reglamento— donde se han logrado los mejores acuerdos en esta institución, ahora de carácter

---

<sup>22</sup> Lo anterior no implicaría una práctica novedosa, pues fue un método empleado para la aprobación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

nacional, y que al incluirse en una norma general, se establecerá como una camisa de fuerza para que los distintos actores políticos expresen, a partir de su experiencia, las mejores opciones que pueden resolver la infinita gama de matices que impone la realidad, al llevar a la práctica y en el campo, estas reglas. No se debe olvidar que se trata de un Reglamento que regula nada más y nada menos que los procesos de organización de las elecciones.

En relación con lo anterior, es preciso mencionar que la forma en la que el Reglamento aprobado intentó hacer frente a este dilema, fue a través de la inclusión de 16 *Anexos* que, de acuerdo con la propuesta sometida a nuestra consideración, pueden ser modificados — en sus aspectos técnicos y operativos— por la comisión respectiva y sin la intervención del Consejo General. En el siguiente apartado desarrollaré las razones por las que difiero de esta decisión.

**CUARTO.** *Reglas para la modificación de los Anexos.* Una de mis diferencias específicas más claras con el contenido mismo del Reglamento aprobado por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General radica en las reglas que en él se establecen para la modificación de los Anexos —al menos en sus partes “técnicas y operativas”—, pues estoy convencida que ofrecen una solución que se aparta no sólo de la tradición del sistema electoral mexicano, sino incluso del marco legal que rige el funcionamiento del Instituto.

En primer lugar, debe señalarse que no es clara la ***naturaleza jurídica*** ni el *alcance* que se le pretende dar a los Anexos, pues existe una *contradicción* entre el articulado del Reglamento —que establece, en el párrafo 6 de su artículo 1, que los Anexos forman parte del mismo— y la parte considerativa del Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento — que establece que los Anexos son inferiores al Reglamento<sup>23</sup>—, por lo que no resulta totalmente claro si, jurídicamente, tales Anexos ***son*** o no parte del Reglamento.

Es decir, si bien el artículo 1 párrafo 6 del Reglamento dice que los Anexos forman parte integral del Reglamento, no queda claro si esa expresión debe interpretarse en el sentido de que el Reglamento ***tiene*** Anexos o de que el Reglamento ***está formado*** de Anexos.

La distinción no es banal, pues, por ejemplo acudiendo a ejemplos derivados de la técnica legislativa, podemos identificar que las leyes *tienen* ciertos elementos que no *forman parte*

---

<sup>23</sup> En particular, en el Considerando 1, párrafo 12, página 6, se señala lo siguiente: “***dejando únicamente en cuerpos normativos inferiores, tales como anexos, las cuestiones técnicas y operativas o específicas que sí requieran ser revisadas, actualizadas y aprobadas en cada proceso —de ser el caso— por la Comisión respectiva***”.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

de las mismas. Puedo citar, por ejemplo, los epígrafes que algunas leyes ponen en cada artículo a modo de título para efectos de ilustrar su contenido, pero que no son vinculantes, pues el contenido es el único que tiene fuerza normativa. Por tal razón si existe alguna contradicción entre el contenido y el epígrafe, el único que tiene fuerza normativa es aquél.

En este sentido, la primera interpretación que deriva de la lectura del artículo 1 párrafo 6 del Reglamento —que señala que los Anexos forman parte del mismo—, es que los Anexos **son** Reglamento o, en otras palabras, que los Anexos y el cuerpo normativo son *uno mismo*.

De hecho, en relación con este tema, la propia doctrina<sup>24</sup> reconoce que los anexos de un cuerpo normativo están separados de él únicamente por la imposibilidad práctica de que estén incorporados entre el articulado, pero que en ningún momento dejan de ser parte de ese articulado. En otras palabras, jurídicamente, el reglamento es un **todo indivisible**, pero físicamente o materialmente, está dividido para efectos prácticos.

Luego entonces, partiendo del principio de que *el todo es igual a la suma de sus partes*, es claro que las partes comparten la misma naturaleza jurídica que el todo o, dicho de otro modo, los Anexos deberían compartir la misma naturaleza jurídica que el Reglamento, so pena de romper con el principio lógico de *no contradicción*.

No obstante, el artículo 1, párrafo 6 del Reglamento sí se contradice con el Acuerdo por el cual se aprueba, pues mientras que aquél señala, en palabras llanas, que el Reglamento y los Anexos son *uno mismo*, la parte considerativa del Acuerdo precisa que los Anexos tienen una categoría *jerárquica inferior* al Reglamento.

Como se ve, la contradicción es evidente, pues la jerarquía sólo se puede predicar respecto de dos cuerpo normativos distintos y no respecto de las partes de un *totum jurídico*, como lo es el Reglamento. En este sentido, la racionalidad de la norma se rompe porque, a su vez, se está quebrantando el principio lógico de no contradicción, ya que ningún ente (incluidos los normativos) puede ser *inferior a sí mismo*.

Para decirlo con palabras más gráficas, esa es precisamente la razón por la que las leyes secundarias que expide el Congreso de la Unión que desarrollan postulados de la Constitución, no forman parte de ella, sino que son entidades normativas distintas, emitidas por órganos estatales distintos y con jerarquía normativa distinta.

---

<sup>24</sup> MURO RODRÍGUEZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídica, UNAM, México, 2007, p. 115.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

Pareciera que lo que estamos haciendo con este acuerdo es algo similar, pues se están previendo dos órganos distintos de producción normativa y dos cuerpos normativos con un nivel jerárquico distinto, pero alumbrados en un mismo acto jurídico, que es el acuerdo que ahora nos ocupa.

Por lo que hace a los **órganos de producción legislativa**, es mi convicción que el tratamiento que el Reglamento establece para la **modificación** de los Anexos es ilegal, pues el artículo 443 párrafo señala expresamente lo siguiente:

1. Las disposiciones previstas en los diversos **anexos** que forman parte integral de este Reglamento, **podrán ajustarse** mediante aprobación de las **Comisiones competentes**, a propuesta de las áreas y direcciones correspondientes, sin la intervención del Consejo General, **cuando se trate de cuestiones técnicas y operativas**, a fin de adecuar su contenido y estructura a las necesidades del momento de su implementación. En caso que dichos cambios representen la emisión de una norma o criterio general, se deberán someter a la aprobación del Consejo General e incorporarse en el Reglamento.

Ahora bien, sostengo que el tratamiento es ilegal porque, respecto de un mismo cuerpo jurídico, se están estableciendo dos fuentes de producción y modificación normativa: el Consejo General, por un lado, y las comisiones, por el otro, lo cual, desde mi punto de vista vulnera los principios de legalidad y de reserva de ley.

En efecto, la *potestad reglamentaria* tiene su base constitucional en el artículo 41 de la Constitución, pues, a fin de que el INE pueda cumplir con las atribuciones que ese precepto constitucional le encomienda, implícitamente se le otorga otra atribución —que detentan todos los órganos constitucionales autónomos— para emitir instrumentos infralegales.

Aunado a lo anterior, la exclusividad de la facultad reglamentaria a favor del Consejo General se establece en todo el articulado de la LGIPE; principalmente en el artículo 44, párrafo 1, incisos gg) y jj)<sup>25</sup>, al establecer lo siguiente:

#### **Artículo 44.**

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

---

<sup>25</sup> Aunado a la facultad general encomendada al Consejo General, a modo de ejemplo, vale la pena citar los artículos 44 párrafo 1 incisos a), k), r) y jj), 158 párrafo 5, 167 párrafo 3, 231 párrafo 2, los cuales reiteran la facultad reglamentaria específica del máximo órgano de dirección para emitir los Reglamentos interiores, de sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto, de sesiones y funcionamiento de las comisiones de vigilancia, el relativo al acceso a radio y televisión, y aquéllos necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

[...]

gg) **Aprobar y expedir los reglamentos**, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución;

[...]

jj) **Dictar los acuerdos** necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.

Ahora bien, contrariamente a lo que ocurre con el Consejo General, si se revisan las facultades que la ley otorga a las comisiones del INE, no puede advertirse ninguna de tipo reglamentario y, por virtud del principio de reserva de ley, el Consejo General del INE está imposibilitado para delegar o trasladar a ellas la potestad que él detenta. En todo caso, la LGIPE faculta a las comisiones para **proponer** al Consejo General normas reglamentarias<sup>26</sup>, mas nunca para aprobarlas, tampoco para modificar aquéllas previamente aprobadas por el Consejo General.

En este punto, me parece que, aunque el acuerdo que se nos pone a consideración lo intenta, no da razones sólidas y contundentes para justificar por qué no se está ante una **delegación legislativa**, cuando lo que al final de cuentas está permitiendo es que un órgano que no tiene potestad reglamentaria modifique una parte del Reglamento sin intervención del órgano que sí detenta tal potestad, esto es, el Consejo General.

Bajo tal tesitura, estimo que la tesis de la Suprema Corte que resulta orientadora no es la que se cita en el acuerdo, relacionada con controles volumétricos<sup>27</sup>, sino, *mutatis mutandi*,

<sup>26</sup> Ver, por ejemplo, el artículo 192 de la LGIPE, en el que se faculta a la Comisión de Fiscalización a revisar proyectos de reglamentos en materia de fiscalización, y someterlos a aprobación del Consejo General.

<sup>27</sup> CONTROLES VOLUMÉTRICOS. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL SEÑALAR QUE AQUÉLLOS SE LLEVARÁN CON LOS EQUIPOS QUE AUTORICE EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, PUES ELLO NO IMPLICA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004). El aludido artículo prevé la obligación a cargo de las personas que enajenen gasolina, diesel, gas natural o licuado de petróleo para combustión automotriz en establecimientos abiertos al público en general, de llevar controles volumétricos mediante equipos que autorice el Servicio de Administración Tributaria a través de reglas de carácter general, las cuales formarán parte de la contabilidad del causante; de lo anterior se sigue, en primer término, que no se faculta al Servicio de Administración Tributaria a fijar uno de los elementos esenciales de la obligación tributaria sustantiva, porque éstos se refieren al sujeto, objeto, base y tasa o tarifa; ni se delegan facultades legislativas en su favor, en tanto que únicamente se le autoriza para emitir reglas generales de **carácter técnico-operativo** para facilitar la aplicación de la norma, esto es, constituye el establecimiento de atribuciones necesarias para que los órganos del Poder Ejecutivo encargados de ella, puedan dar **agilidad, prontitud, firmeza y precisión** a los actos de aplicación de la norma expedida por el Congreso de la Unión.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

la que lleva por rubro PEDIMENTOS DE IMPORTACIÓN. EL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY ADUANERA QUE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA EXPEDIR REGLAS QUE ESTABLEZCAN LOS REQUISITOS Y DATOS QUE DEBEN CONTENER LAS FACTURAS COMERCIALES QUE DEBEN ACOMPAÑARSE A AQUÉLLOS, ES INCONSTITUCIONAL<sup>28</sup>. Ello es así, porque en tal tesis se indica que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, la potestad reglamentaria le corresponde en forma exclusiva a él y, por ello, ni él mismo, ni el Poder Legislativo, pueden delegar esa potestad reglamentaria en las secretarías de estado.

---

<sup>28</sup> Si se toma en consideración que el reglamento es el instrumento por medio del cual el titular del órgano ejecutivo crea situaciones jurídicas generales, abstractas, obligatorias, coercibles e impersonales, para desarrollar y detallar una ley en sentido formal y material, innovando el derecho positivo, pero supeditado al contenido y alcance de la ley que reglamenta, con el fin de facilitar en la esfera administrativa el cumplimiento y exacta aplicación de la misma y que su existencia se justifica ante la reconocida imposibilidad de que el legislador pueda prever todas las contingencias a las que se haya de enfrentar la autoridad en la aplicación de la norma, además de que en muchas ocasiones el proceso legislativo no puede tener la rapidez que requiere la evolución de la materia que regula, puede concluirse que si el Congreso de la Unión en el artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Aduanera, dispuso que el pedimento de importación deberá acompañarse de la factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con ello está facultando a esta última para que desarrolle, detalle o reglamente el contenido de la Ley Aduanera, pues, en efecto, a través de estas reglas se consigue crear situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercibles, ya que los requisitos en ellas establecidos son exigibles a todos los gobernados que pretendan importar mercancías al territorio nacional, sin que su contenido y finalidad se agote con el primer acto de aplicación (característica de generalidad); abarcan a todos los posibles casos concretos que en este supuesto encuadren (característica de abstracción); no puede decirse que la normatividad tenga un destinatario fijo (característica de impersonalidad); establecen el deber de todos los importadores de que la factura contenga todos y cada uno de los datos en ella señalados (característica de obligatoriedad); pudiendo llegar al extremo, como sucede con las reglas generales expedidas con base en el numeral en cuestión, que prevean una sanción en caso de incumplimiento, consistente en tener por no presentada la factura y, por tanto, en no tener debidamente integrado el pedimento de importación al cual se refiere la ley (característica de coercibilidad). Sin embargo, aun cuando al establecer las condiciones que deben reunir las facturas se consigue pormenorizar el texto de la ley, sin que por ello se rebase su contenido o alcance, creando, innovando o integrando el derecho positivo, dentro del marco de la propia ley que le sirve de sustento, así como que a través de ellas se facilita en la esfera administrativa el cumplimiento y exacta aplicación de la Ley Aduanera, como si se tratase de reglamentos, al señalar los requisitos sin los cuales no se tiene por cumplida esa etapa del despacho aduanero, mismos que por depender de los usos y exigencias comerciales que imperen en un momento determinado, resulta más sencillo y práctico que sean establecidos por un órgano unipersonal, con ello el Congreso de la Unión **delega una facultad que de suyo no le corresponde**, si se atiende, en primer lugar, al hecho de que este Alto Tribunal ha reconocido que a nivel federal la facultad reglamentaria le corresponde de **manera exclusiva** al presidente de la República, en términos de lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, por lo cual **no puede delegarla a favor de algún otro órgano del Estado** y, en segundo, a que el señalado órgano legislativo no tiene atribuciones constitucionales para delegar facultades reglamentarias a favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de alguna otra dependencia estatal, pues a éstas sólo les compete aplicar y, en su caso, vigilar el exacto cumplimiento de la ley o el reglamento en los casos concretos que se le presenten dentro de su esfera de atribuciones, mas no crear o innovar un régimen normativo complementario o integrador de la ley, razón por la que en este aspecto el artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Aduanera, es inconstitucional.



LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

De tal manera que, si ni siquiera el legislador puede delegar la facultad reglamentaria en las secretarías de estado desde la emisión de una ley, con mayor razón el Consejo General está imposibilitado para hacerlo en sus comisiones desde la emisión de un Reglamento. Es más, aunque ha sido una exigencia de algunos académicos como Cárdenas Gracia<sup>29</sup> o González Oropeza<sup>30</sup>, actualmente ni siquiera las cámaras legislativas pueden delegar en sus propias comisiones la potestad legislativa, con todo y que han dado motivos de fuerza similares a los que el acuerdo que se nos pone a consideración lo hace: la *rapidez* y la *flexibilidad*.

Precisamente en este tema, también tengo una diferencia importante con el documento aprobado, pues si bien el Acuerdo alude a que la razón para otorgar a las comisiones la capacidad de modificar los Anexos descansa en la posibilidad de que ellas adecuen las cuestiones *técnicas y operativas* o específicas que requieran ser **revisadas, actualizadas** y aprobadas *en cada proceso electoral*, lo cierto es que el Reglamento en sí mismo —por el nivel de detalle que se incorporó en su articulado— no se ajusta a su propia naturaleza jurídica.

En efecto, desde un punto de vista jurídico, los reglamentos comparten con las leyes las características de *generalidad, obligatoriedad*, abstracción y **permanencia** y, por lo que hace a esta última característica, tal como se expuso anteriormente, con la emisión del Reglamento se podría estar construyendo una vía normativa inviable para atender la naturaleza de algunos aspectos de los procesos electorales que están ante una constante evolución o perfeccionamiento.

Sobre esta temática es oportuno decir que la bondad inherente a la práctica del INE —siguiendo la establecida por el IFE— relativa a normar cada uno de los aspectos de los procesos electorales vía la emisión de Acuerdos para la atención de situaciones específicas, descansa precisamente en que son actos normativos que permiten atender esta característica **cambiante** de cada proceso electoral.

Contrario a ello, tal y como lo expuse en el considerando previo, con la emisión de un cuerpo normativo **permanente**, como lo pretende ser el Reglamento, se estaría imposibilitando —o, al menos, obstaculizando— ejercicios de diagnóstico que permitan modificar estrategias a raíz, por ejemplo de avances tecnológicos o de la propia experiencia institucional.

---

<sup>29</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996.

<sup>30</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Las Comisiones del Congreso de la Unión en México", en (AA.VV), *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados, UNAM, 1994, n.84, p.84.

Conforme a lo anterior, desde mi punto de vista, los Anexos que contengan lineamiento, criterios, protocolos, etc., debieron desaparecer del Reglamento, a fin de ser aprobados en instrumentos normativos diversos —mismos que incluso pudieron haberse aprobado en la misma sesión del Consejo General— como mandato del propio Reglamento y, el cual únicamente podría conservar aquellos Anexos que contengan formatos o formularios.

Mi postura permitiría, por un lado, *anclar* en el articulado *permanente* del Reglamento sólo las disposiciones o principios de tipo general y, por otro, reservar para los Acuerdos que en cada proceso deban emitirse, la regulación de las cuestiones que deban atender circunstancias y análisis específicos y particulares.

Ahora bien, no me pasa inadvertido que el artículo que comento precisa que las comisiones *sólo* podrán hacer ajustes a los Anexos cuando se trate de “**cuestiones meramente técnicas u operativas**”. Respecto a ello, la problemática a la que nos enfrentamos es que no está definido qué es lo que ha de entenderse por “cuestión meramente técnica u operativa”, por lo que, al final de cuentas, sí se le está depositando a las comisiones una facultad bastante amplia para definir. Además, cabe hacerse la pregunta siguiente: ¿Acaso un proceso electoral no es preponderantemente técnico y operativo?

Aunado a lo expuesto, desde una óptica jurídica, la incompetencia de las comisiones para desplegar alguna potestad normativa se mantiene incólume, ya que, desde mi punto de vista, cualquier porción del Reglamento es una expresión de la potestad reglamentaria, pues los Anexos *son* Reglamento. Es decir, como lo he precisado previamente, el Reglamento debe ser considerado como *unidad jurídica* que, si se divide en Anexos, es únicamente por la complejidad que implica incluirlos en el cuerpo normativo, pero que en ningún momento dejan de formar parte de él.

Y este punto me lleva a tocar el otro tema importante que me impide acompañar el Acuerdo que se nos puso a consideración: **el tratamiento jerárquico diferenciado de los anexos**.

Sobre ello, debo decir que aunado a la contradicción lógica que ya expuse, en el sentido de que si los Anexos son lo mismo que el Reglamento, entonces es imposible que tengan una jerarquía menor que éste, existen diversos obstáculos de orden jurídico para aceptar este nivel de jerarquías.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

De hecho, este aspecto vuelve a tener contacto con el relativo a los órganos de producción legislativa al que me referí previamente, pues así como resultaría ilógico que el constituyente permanente delegara en un órgano constituido —como lo sería el poder legislativo— la facultad de reformar la Constitución, así también carece de razonabilidad que un órgano de *dirección máxima* —como lo sería el Consejo General— delegue en un *órgano inferior* la modificación de un ente normativo creado por aquél, so pretexto de calificar una de sus partes como “jerárquicamente inferior”.

Al respecto, si bien un órgano ejecutivo puede delegar facultades en otro órgano ejecutivo de naturaleza inferior, tales facultades deben ser, evidentemente, ***ejecutivas***.

**Lo que resulta inadmisibles es que un órgano superior se dé sus propias normas que lo obliguen a él y a sus órganos inferiores, y luego le traslade a uno de ellos la facultad, no para ejecutar, sino para modificar tales reglas; modificación que, por cierto, resultaría obligatoria para los órganos inferiores y para el propio órgano superior.**

En este punto, el Acuerdo contiene consideraciones que sí acompaño, pero que al final, no son congruentes con el articulado del Reglamento, pues en los considerandos se precisa que “*resulta factible trasladar, en su caso, la ejecución de las directrices a un órgano que es parte del mismo Consejo*”, haciendo referencia, por supuesto, a las comisiones.

La cuestión es que sí hay una diferencia clara entre “***ejecutar una directriz***” y “***modificar una directriz***”, pues en el primer caso se trata del despliegue de una potestad ejecutiva y en el segundo caso un supuesto de potestad legislativa. Con palabras más claras, lo que tradicionalmente hemos hecho al interior del INE es ordenar que los órganos inferiores ***acaten o ejecuten*** una regla, mas no, como ahora se está haciendo, ordenar que un órgano inferior cambie el sentido de una regla creada por la autoridad máxima de dirección.

**Luego entonces, la cuestión es aún más grave que la simple delegación legislativa, pues no estamos delegando la posibilidad de que, a partir de directrices generales, se emitan disposiciones apegadas a esas directrices generales, pues eso suele ser un procedimiento cotidiano al interior del Instituto, como, por ejemplo, cuando el Consejo General emite estrategias de capacitación y, a la vez, se le deja a la Comisión de Organización y Capacitación Electoral que emita los manuales en los términos de esa estrategia, mas nunca que cambie la estrategia misma, que es la lógica con la que está construido el Reglamento objeto de este voto particular.**

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

Llevada esta situación al punto más álgido, debe reflexionarse que, al final de cuentas, la previsión que contiene el Reglamento en este tema, implicaría que una comisión del INE estaría posicionándose jerárquicamente por encima de los congresos locales, pues no debe perderse de vista que muchos Anexos que podrían ser modificados por las comisiones implican disposiciones normativas que fueron expedidas en ejercicio de la **facultad de atracción**, por parte del órgano que, constitucionalmente, tiene la posibilidad de hacerlo, esto es, el Consejo General.

En ese sentido, es mi convicción que resultaría contrario al modelo constitucional permitir que una mayoría de 8 votos del Consejo General aprobara ejercer facultad de atracción, merced a la cual establecería reglas o criterios de interpretación respecto de una facultad que originariamente le corresponde a los congresos locales o a los OPL para, posteriormente, depositar la posible modificación de tales reglas en una comisión del INE que, insisto, ni siquiera tiene facultades reglamentarias.

**QUINTO.** *Diferencias con previsiones específicas del Reglamento.* Aunado a las discrepancias estructurales a las que he hecho referencia a lo largo del presente voto particular, resulta relevante resaltar diversas diferencias específicas con algunas decisiones contenidas en el Reglamento aprobado por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General.

**A.** En cuanto a la **regulación de los Consejos Locales y Distritales del Instituto**, vale la pena señalar las disposiciones siguientes:

**a)** El artículo 7 del Reglamento prevé que los Consejos Locales y Distritales del Instituto **se instalarán** en el mes que determine el Consejo General en el plan y calendario correspondiente, “**de acuerdo a las condiciones presupuestales que se presenten**”.

Al respecto, resulta inadecuado vincular el periodo de instalación de los Consejos Locales y Distritales referidos a condiciones presupuestales, ya que lo que debiera garantizarse, en todos los casos y más allá del presupuesto que se haya solicitado y que haya sido aprobado, es el cumplimiento de las atribuciones y el ejercicio de las funciones conferidas a dichos órganos de decisión. En este sentido, indebidamente, la regulación contenida en el Reglamento privilegia criterios presupuestales, por encima de la necesidad institucional de contar con órganos desconcentrados que cuentan con atribuciones específicas — relacionadas, entre otras, con la capacitación y organización electoral— que deben ser desarrolladas en los plazos y términos previstos en la LGIPE.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

b) El artículo 8 del Reglamento establece la facultad de la Junta General Ejecutiva (en adelante “JGE”) de **determinar la dieta de asistencia** de los Consejos Locales y Distritales, **atendiendo** tanto a la “**suficiencia presupuesta**”, como “a **las particularidades del proceso electoral que se trate**”.

Lo anterior resulta contrario a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-JDC-4398/2015 y acumulados, en el que se estableció, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“[...] la Sala Superior considera que **la asignación de las dietas con base en el razonamiento de que los consejeros realizan funciones diferentes** según sea un proceso federal o local, **incumple con los principios constitucionales** de independencia y autonomía establecidos en el artículo 41, constitucional, porque transgrede su derecho a percibir una remuneración proporcional e irreductible durante el periodo de su encargo.

Esto es así, puesto que, **aun cuando las tareas encomendadas** a los consejeros electorales para los procesos locales **no sean en su totalidad las mismas** a las que realizan en los procesos federales, de ningún modo justifica que se vea mermado su derecho a recibir una remuneración adecuada, ya que **lo que debe privilegiarse es que desarrollen sus actividades en un proceso electoral**; esto es, en una elección estatal, en cuya organización por disposición constitucional interviene ahora el Instituto Nacional Electoral.

Esto es así, porque se trata de funcionarios que fueron nombrados para el mismo cargo, es decir, que cuentan con iguales conocimientos y aptitudes, y que fueron avalados por la autoridad federal para desarrollar las atribuciones encomendadas por la Constitución y la Ley.

En ese sentido, la autoridad debe tutelar que cumplan sus deberes en apego a los principios que rigen la función pública, entre ellos, el de independencia y autonomía, lo que no se logra si se les da un trato distinto en razón del proceso electoral para el cual van a participar.

[...] En el tenor apuntado, no resulta razonable que la autoridad haya disminuido a la mitad la dieta, ya que aunado a que esto propicia que se vean vulnerados los principios de independencia y autonomía en las funciones que realizan los consejeros, también se evidencia que la diferencia entre atribuciones no está plenamente sustentada, sobre todo porque en ambos casos se trata de la organización de procesos comiciales; esto es, federal o local, según corresponda.

[...] En consecuencia, se revoca el acuerdo INE/JGE137/2015 y se ordena a la Junta General Ejecutiva emitir otro en el que determine que las dietas asignadas para los

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

consejeros locales y distritales, permanezcan al tenor de lo que venían recibiendo en el proceso electoral federal dos mil catorce-dos mil quince.”

c) Finalmente, el artículo 10, párrafo 1 del Reglamento **sujeta la designación de presidentes de los consejos** locales y distritales del Instituto, a lo previsto en el Estatuto “y, en su caso, **a lo que determine la JGE**”.

Al respecto, la JGE carece de atribuciones para establecer reglas para la designación de tales funcionarios, al tratarse de una atribución expresa del Consejo General, en términos de lo dispuesto por el artículo 44, párrafo 1, inciso f) de la LGIPE<sup>31</sup>.

Aunado a lo anterior, vale la pena señalar que en la sesión del Consejo General celebrada el 26 de agosto de 2016, en atención a lo mandado en el artículo Transitorio Cuadragésimo Octavo del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, el máximo órgano de dirección aprobó los “Lineamientos para la designación de Presidentes de Consejos Locales y Distritales del Instituto Nacional Electoral”, por lo que la JGE no cuenta con facultades para establecer reglas diversas a las contenidas en dichos Lineamientos.

**B. Respecto al ejercicio de las facultades especiales** —de atracción, asunción y delegación— del INE, resulta relevante señalar las disposiciones siguientes:

a) En el artículo 39, párrafo 1, inciso c) del Reglamento se **define la facultad de atracción** como la: “*Facultad del Instituto de conocer para su implementación, cualquier asunto específico y concreto de la competencia de los OPL, por su interés, importancia o trascendencia, o bien, que ante lo novedoso del caso, sea necesario establecer un criterio interpretativo.*”

Dicha definición no es acorde con lo señalado en la LGIPE, pues en la misma se incluyen elementos adicionales —a los previstos en Ley— que limitan la posibilidad de ejercer dicha facultad, a partir de los elementos siguientes:

- Se señala que la atribución tiene como objetivo el “*conocer para su implementación*”; sin embargo, la atracción no necesariamente tiene éste propósito —la ley no lo limita a ello—, pues también se podría atraer para “normar” una determinada actividad.

---

<sup>31</sup> Que establece como atribución del Consejo General: “Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes”.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

- Se limita el ejercicio de esta atribución a cualquier asunto “*específico y concreto*”; no obstante, la LGIPE no prevé que la atracción sólo pueda referirse a asuntos específicos y concretos.
- Se establece que podrá ejercerse “*ante lo novedoso del caso*”. Al respecto, si bien el artículo 124, párrafo 4 de la LGIPE señala éste como un elemento a valorar, incluye otros también —por ejemplo, el que sea “*excepcional*”. En este sentido, al sólo retomar algunos de los elementos previstos en Ley, se reduce el margen de actuación del INE.

Derivado de lo anterior, es mi convicción que el Reglamento debió retomar la definición incluida en el Reglamento de Atribuciones Especiales —previamente aprobado por el Instituto—, según la cual, en términos de lo dispuesto en la LGIPE, la atracción es: “*La atribución del Consejo General del Instituto para conocer cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación*”.

**b)** El artículo 41 del Reglamento en sus párrafos 1, 2 y 3 establece **plazos de al menos 45 y 30 días para solicitar el ejercicio de las facultades especiales** de asunción total, parcial y atracción, respectivamente. Dichas disposiciones exceden lo previsto en la LGIPE, puesto que en la misma no se establece un plazo para ello; únicamente se prevé que la asunción total y delegación se podrán solicitar y deberán resolver antes del inicio del proceso electoral correspondiente.

Aunado a ello, en el párrafo 2 del mismo artículo se limita el ejercicio de la facultad de asunción parcial a que ésta se solicite “*una vez iniciado el proceso electoral correspondiente*”, siendo que la misma de igual forma se podría presentar previo a su inicio.

Lo anterior adquiere mayor relevancia si se considera que el artículo 42 del mismo Reglamento establece como una causal de improcedencia y desechamiento de las solicitudes correspondientes, si se hubieran presentado fuera de los tiempos previstos en el Reglamento. Ello en contravención con lo previsto en el artículo 121, párrafo 7 de la LGIPE, que establece una reserva de Ley, al sujetar lo anterior, al cumplimiento de los plazos previstos en la Ley.

**C.** Por lo que hace a la planeación y seguimiento de los procesos electorales, el párrafo 2 del artículo 76 del Reglamento excede lo previsto en la LGIPE al mandar que la

**comisión** encargada de dar seguimiento al plan y calendario integral del proceso electoral federal **se integrará por 3 consejeros electorales**.

Lo anterior, considerando que el artículo 42, párrafo 4 de la LGIPE establece que: “*Todas las comisiones **se integrarán con un mínimo de tres y un máximo de cinco** Consejeros Electorales.*”

**D.** En cuanto a las **modificaciones al Reglamento o a sus Anexos**. Aunado a lo señalado previamente, respecto del contenido del artículo 443 del Reglamento, en el mismo documento se incorporan otros artículos que vale la pena destacar:

**a)** Luego de incluirse en su artículo 119, párrafo 3 los sistemas informáticos a través de los cuales se dará seguimiento a la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, el párrafo 4 del mismo artículo prevé que: “*De acuerdo a las necesidades de cada proceso electoral y conforme a la estrategia de capacitación y asistencia electoral diseñada, **la DECEyEC podrá adicionar o suprimir algún sistema** de los señalados en el numeral anterior.*”

Al respecto, resulta contrario al principio de certeza el que se incluya una lista de sistemas, si éstos pueden ser adicionados o suprimidos. Por otra parte, si bien en este caso, el propio Reglamento prevé que dicha determinación se tendría que adoptar por el Consejo General —al aprobar la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral—, sería indispensable que ello implicara una modificación al presente Reglamento, a fin de no contar con 2 normas contradictorias, emitidas por la misma autoridad.

**b)** El artículo 149, párrafo 7 del Reglamento establece que: “*Para efecto de adiciones, modificaciones o supresiones a las especificaciones técnicas a los documentos y materiales electorales, **la DEOE presentará la propuesta a la Comisión correspondiente, quien deberá resolver lo conducente**. En caso de ser aprobada la propuesta, el cambio deberá impactarse en el Anexo 4.1 de este ordenamiento.*”

Tal como anteriormente se expuso respecto del artículo 443 del Reglamento, cualquier modificación al mismo o a sus Anexos debe ser resuelta por el Consejo General y no por sus comisiones.

**c)** El artículo 430, párrafo 3 del Reglamento prevé que: “*Las tablas de resultados deberán elaborarse conforme a lo dispuesto en los Lineamientos para el diseño de las Tablas de Resultados Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales para su Incorporación al Sistema de Consulta de la Estadística Electoral, que se contienen en el*



*Anexo 15 de este Reglamento, **los cuales podrán ser actualizados por el área competente del Instituto**, a fin de homogenizar los tiempos de elaboración y entrega de los formatos, así como los elementos que integrarán las tablas de resultados electorales.”*

Al respecto, resulta inaceptable que las áreas del Instituto puedan modificar los Anexos aprobados por el Consejo General; lo anterior implica una delegación de la facultad reglamentaria, incluso más preocupante que la prevista en el artículo 443 del Reglamento. En este sentido, tal como se ha señalado, el Consejo General es el único facultado para modificar el Reglamento o sus Anexos.

**E.** Por lo que hace a las **encuestas por muestreo, sondeos de opinión, encuestas de salida y conteos rápidos no institucionales**, el artículo 145 del Reglamento prevé que los **estudios** que sobre estas materias fueron entregados al Instituto o a los OPL deberán ser **publicados una vez que se presenten los informes correspondientes al Consejo General**. Posteriormente el párrafo 2 del mismo artículo señala que la publicación debe realizarse “*a la brevedad*”, una vez que se reciban.

Estas previsiones resultan incorrectas y contradictorias, por lo que debieron haberse aclarado para precisar que tales estudios deben publicarse desde el momento de su entrega a la autoridad, y no esperar hasta la presentación de los informes correspondientes. Lo anterior, a fin de garantizar el derecho a la información de la ciudadanía, ya que la razón por la que dichos estudios son publicados por la autoridad, es precisamente para brindar información respecto de los resultados de encuestas y sondeos de opinión que previamente fueron publicados.

**F.** En cuanto a las **instalaciones para el resguardo de documentación y materiales electorales**, resulta relevante destacar los artículos siguientes:

**a)** El artículo 172, párrafo 1 del Reglamento establece las reglas para el almacenamiento de la documentación y materiales electorales en las bodegas, y mandata que se lleve un control estricto numerando cada una de las cajas y sobres de acuerdo a la documentación que contengan. No obstante, en contravención al principio de certeza, es **omiso en ordenar que en el control que se lleve se deben señalar las condiciones en que se reciben las cajas y sobres**.

En relación con lo anterior, cabe señalar que el Instituto sí había previsto lo anterior en el Acuerdo INE/CG122/2016, del que se retomaron estas previsiones.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

b) El artículo 178 del Reglamento, que prevé el almacenamiento de las boletas en sobre, para la integración de los paquetes electorales, es **omiso en señalar que los sobres deben ser cerrados en presencia del presidente de la mesa directiva** de casilla, a fin de que éste verifique la documentación que recibe.

Lo anterior resulta relevante, puesto que ha sido una problemática constante en el armado de los paquetes electorales por parte de los OPL, que éstos cierran los sobres desde su armado, impidiendo a los presidentes de la mesa directiva de casilla que realicen la verificación correspondiente.

c) En esta materia, el Reglamento es **omiso en incluir reglas de custodia de documentación para los OPL**, en términos de lo previsto en el Acuerdo INE/CG122/2016 (que retomó en esta materia, lo aprobado en el Acuerdo INE/CG950/2015)<sup>32</sup>.

De igual forma, el artículo 185, párrafo 1 del Reglamento es **omiso en incluir la obligación de los OPL de realizar las gestiones oportunas y necesarias ante los cuerpos de seguridad pública**, para el resguardo en las inmediaciones de las bodegas electorales durante la realización del conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales, así como durante la recepción de paquetes electorales en la sede de los consejos correspondientes al término de la jornada electoral atinente.

---

<sup>32</sup> Al respecto, en dicho Acuerdo se previó lo siguiente:

1. En la búsqueda de garantizar la seguridad de las boletas electorales, previniendo alteraciones del orden así como la comisión de actos y/o delitos que pudieran poner en riesgo la celebración de la jornada electoral, el INE y los OPLE deben prever su custodia, desde la producción de estos documentos hasta la conclusión del proceso electoral.
2. Por lo anterior, se debe implementar una estrategia, mediante la coordinación con instituciones de seguridad en los ámbitos federal, local y/o municipal, con la celebración de convenios en los que se definan las etapas, periodos de inicio y conclusión, requerimientos, responsables, vías de comunicación, directorios del personal responsable por ambas partes, rutas de distribución de la documentación, las consignas de la custodia y demás elementos que sean pertinentes.
3. Las etapas en donde se debe establecer la custodia de la documentación son las siguientes: producción de papel seguridad, traslado de papel seguridad a la empresa impresora, en la empresa impresora durante la producción de boletas, en su almacenamiento, en su traslado a los consejos distritales o municipales, en su almacenamiento en los consejos distritales o municipales, en los cómputos y hasta la conclusión del proceso electoral.
4. En las etapas en donde se requiera la pernocta del personal que ofrece el servicio de seguridad, el INE y los OPLE deben asegurar el acondicionamiento y equipamiento mínimo necesario para ofrecer un trato digno a este personal.
5. Deberá existir comunicación y retroalimentación durante la instrumentación y seguimiento de la custodia con la autoridad designada, para atender cualquier incidente que se pudiera presentar.
6. Para el seguimiento a la custodia se deberán elaborar los formatos necesarios, a fin de llevar una bitácora y control de los aspectos relevantes sucedidos.
7. Los OPLE deben proporcionar al INE, al menos con 5 días de anticipación del inicio de la custodia, un oficio que detalle su logística y plazos definidos para su cumplimiento.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

Lo anterior resulta indispensable, tomando en consideración que en términos del artículo 216, párrafo 1, inciso d) de la LGIPE, *“La salvaguarda y cuidado de las boletas electorales son considerados como un asunto de seguridad nacional”*.

**G.** Por lo que hace a la **ubicación, instalación y funcionamiento de casillas**, el artículo 229, párrafo 1 del Reglamento establece que: *“Los lugares donde se instalen las casillas deberán **reunir todos los requisitos establecidos en el artículo 255, numeral 1 de la LGIPE. Asimismo, para su selección se podrán observar, siempre que sea materialmente posible, los aspectos siguientes:**”*

Al respecto, resulta impreciso limitar los requisitos a los establecidos en el numeral 1 del artículo 255 de la LGIPE, pues debiera aplicar el artículo en su totalidad. Por otra parte, la observancia de los requisitos legales no debe ser potestativa, como se prevé en este artículo reglamentario, sino obligatoria.

**H.** En cuanto al **registro de convenios de coalición**, vale la pena destacar los artículos siguientes:

**a)** El artículo 276, párrafo 3, inciso e) del Reglamento es **omiso en mandar que el origen partidario de los candidatos postulados por una coalición**, debe ser coincidente con su militancia, en caso de afiliación a alguno de los partidos políticos integrantes de la coalición.

Lo anterior, a fin de dotar de plena vigencia a los postulados constitucionales relativos a la sobre representación, y así evitar un fraude a la ley en cuanto a la representación plurinominal.

**b)** Lo previsto en el artículo **276, párrafo 6<sup>33</sup> del Reglamento es contrario a lo señalado en el artículo 88, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos<sup>34</sup>**, y establece obligaciones para los partidos políticos que van más allá de la Ley.

**I.** Por lo que hace a la **paridad en el registro de candidaturas**, indebidamente el artículo 282, párrafo 3 inciso a) del Reglamento establece que para la **elección de senadores**, se

---

<sup>33</sup> Que prevé que: *“De conformidad con lo estipulado en el artículo 88, numeral 4 de la LGPP, si la coalición total no registrara todas y cada una de las candidaturas correspondientes dentro del plazo establecido por el OPL de la entidad federativa que se trate, la coalición quedará automáticamente sin efectos.”*

<sup>34</sup> Que establece que: *“Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente Ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.”*

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

**enlistarán “*todos los distritos*”** en los que cada partido presentó una candidatura. Lo anterior, considerando que los senadores contienden por una entidad, y no por un distrito.

**J.** En relación con los cómputos de las elecciones federales —en los términos expuestos en apartados anteriores—, únicamente se debieron retomar los artículos que anteriormente se contenían en el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales, y no así los contenidos en los Lineamientos emitidos en 2015, a fin de contar con la flexibilidad necesaria para la emisión de los lineamientos correspondientes, que fueron mandatados en el artículo Transitorio Décimo Tercero.

**K.** En cuanto a la modificación del Reglamento, su artículo 441 es omiso en precisar cuál es la “*Comisión competente*” que podrá elaborar y someter al Consejo General, el proyecto de modificación respectivo.

Lo anterior, en contravención al principio de certeza que rige la función electoral.

**SEXTO.** Finalmente, tal como se ha expuesto, estoy convencida que la reforma de 2014 en materia político-electoral perseguía la creación de un Sistema Nacional Electoral, otorgando al INE facultades exclusivas para las materias más sustantivas de la función electoral y dotándole de facultades especiales. Es decir, se buscó que la visión de la autoridad nacional marcara la pauta tanto para la organización de la totalidad de las elecciones en el país, a fin de tutelar los principios y derechos asociados a la función electoral.

El mensaje legislativo fue absolutamente claro, **se buscó que** este Instituto, a través de **las Consejeras y Consejeros que integramos su órgano máximo de dirección, asumiéramos la conducción nacional de la materia electoral. Nos resulta exigible** para el ejercicio de esa función —a todas y todos quienes integramos el Consejo General del Instituto Nacional Electoral—, **tener conciencia de que la** distribución de competencias y determinación de facultades arrojadas por la **reforma partió del reconocimiento tanto de la fortaleza de esta institución y la confianza en ella, como de un contexto político y social caracterizado por el constante y legítimo cuestionamiento a las autoridades electorales locales y su actuación.**

En este sentido, resulta exigible al máximo órgano de dirección de esta Institución, que la emisión de las normas que rigen este Sistema Nacional de Elecciones sean producto de una deliberación y discusión amplia que permita retomar experiencias y analizar las

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

distintas posturas —tanto en las coincidencias, como en las diferencias— de todos los integrantes del Consejo General.

Por las razones expuestas con anterioridad y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la CPEUM; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LEGIPE, 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 7 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado 07 de septiembre de 2016, relativo al Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el **Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral**.

---

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL