

VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 7, DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO BENITO NACIF HERNÁNDEZ CON RELACIÓN AL ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ELECCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

En sesión extraordinaria del Consejo General de este Instituto, celebrada el 07 de septiembre de 2016, se aprobó el Acuerdo por el que se emite el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral. Si bien acompañé en lo general este acuerdo, quisiera manifestar algunas consideraciones respecto del artículo 443, párrafo 1, del Reglamento, el cual otorga una nueva atribución a las comisiones: modificar los anexos del Reglamento cuando se trate de cuestiones técnicas y operativas a fin de adecuar su contenido y estructura a las necesidades del momento de su implementación. Esta nueva facultad ha dado lugar a muchas dudas y reflexiones sobre su naturaleza, razón por la cual considero necesario plantear algunos de los cuestionamientos respecto de este artículo.

¿El Consejo General puede delegar facultades reglamentarias a sus comisiones?

Desde mi punto de vista no existe base legal para que el Consejo General de este Instituto delegue a sus Comisiones la facultad reglamentaria. Sin embargo, la redacción del artículo 443, párrafo 1 de ese Reglamento parece que sí se lleva a cabo tal delegación.

Artículo 443.

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.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que en la ley se establecerán las reglas para la organización y el funcionamiento de los órganos del Instituto.¹ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), por su parte, faculta al Consejo General para reglamentar diversas materias relacionadas con la función electoral. Ésta es la función que cumple el recién aprobado Reglamento de Elecciones así como parte de sus anexos². Además, la misma LGIPE habilita al Consejo General para aprobar y expedir las disposiciones necesarias para el debido ejercicio de las atribuciones y facultades del propio Instituto.

No obstante, esa facultad reglamentaria no es ilimitada. Se encuentra sujeta a dos principios jurídicos: el de reserva de ley y el de jerarquía normativa. El primero se presenta cuando *“una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley”*;³ el principio de jerarquía normativa limita el ejercicio de la facultad reglamentaria, la cual *“no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir,*

¹Artículo 41, Base V, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² En los artículos 32; 44, párrafo 1, incisos l), ñ), gg) y jj); 136, párrafo 6; 216, párrafo 1, inciso c); 251, párrafo 7; de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales -por citar solo algunas de las disposiciones relacionadas con las materias que se regulan en los anexos del Reglamento de Elecciones- se establece la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

³ Tesis P./J. 30/2007, bajo el rubro *“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1515.

los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.”⁴

Si bien la Constitución prevé que en la ley se establezcan reglas para la organización y el funcionamiento de los órganos del Instituto, y el legislador ordinario, a su vez, facultó al Consejo General para aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto, es inadecuado que a través de un reglamento se amplíe lo dispuesto en la ley, y se otorguen atribuciones a las comisiones que la ley no les confiere.

Ni la Constitución ni la LGIPE establecen la posibilidad de que el Consejo General de este Instituto pueda delegar en uno de sus órganos dicha facultad reglamentaria. Se requiere de una disposición expresa para que una autoridad pueda conferir a un tercero, en este caso la Comisión, la atribución que la misma norma le otorga.⁵

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en diversas ocasiones que el Consejo General del Instituto es el “*único órgano legalmente facultado para emitir reglamentos o normas generales*”⁶ con el objeto de desarrollar o explicitar las disposiciones contenidas en la ley de la materia.

⁴ *Ídem.*

⁵ Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y el delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una la que será transferida y otra la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación. Tesis 661, bajo el rubro “*DELEGACIÓN DE FACULTADES*”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. III, p. 482.

⁶ Así lo ha resuelto la Sala Superior en las sentencias dictadas en los Recursos de Apelación SUP-RAP-243/2008, SUP-RAP-53/2009 y SUP-RAP-94/2009.

Ya que los anexos del Reglamento de Elecciones son parte integrante del mismo, el único que tiene la atribución para modificarlos es el propio Consejo General. Si otra instancia los reformara, como se establece en el artículo 443, párrafo 1 del Reglamento de Elecciones, se vulneraría el principio de legalidad.

Con base en estos argumentos considero que el Consejo General no puede delegar sus facultades reglamentarias a las comisiones.

Las comisiones del Consejo General son órganos auxiliares y preparatorios

La segunda razón por la que cuestiono el contenido del artículo 443 párrafo 1 del Reglamento es porque las Comisiones del Instituto son órganos cuyas funciones primordiales son elaborar y proponer al Consejo General los proyectos de acuerdo, resoluciones, dictámenes y demás asuntos que se les encomiendan. Hay casos en los que la ley les da atribuciones decisorias específicas, como por ejemplo la Comisión de Quejas, la Comisión de Fiscalización, o bien, el Comité de Radio y Televisión; pero estas excepciones derivan de una norma legal que así las considera y en ese sentido tienen un fundamento específico. No se trata de una característica general que forme parte de la naturaleza de las Comisiones del Instituto Nacional Electoral.

De conformidad con la LGIPE, las Comisiones son concebidas como órganos auxiliares del Consejo General que realizan funciones de vigilancia y de preparación de los asuntos que serán sometidos al órgano máximo de dirección del Instituto para su aprobación. Es decir, no se trata de órganos de dirección, sino de coadyuvancia.

Dadas estas funciones, considero que el párrafo 1 del artículo 443 del Reglamento mencionado, indebidamente otorga a las Comisiones una facultad que no es acorde con la Ley ni con sus atribuciones. Además, no existe precedente en el cual el

Consejo General haya delegado en sus Comisiones la facultad para emitir y aprobar normas de carácter general, sin la intervención del propio Consejo, como se hace en el artículo citado.

La delegación de facultades regulatorias a las comisiones es ambigua

El artículo en cuestión del Reglamento de Elecciones es impreciso y ambiguo, pues señala que las “*cuestiones técnicas y operativas*” contenidas en los anexos del Reglamento de Elecciones podrán modificarse por las Comisiones, sin que se defina qué se entiende por “*cuestiones técnicas y operativas*”. Al emplearse términos que admiten diversas acepciones sin que se defina su significado en el propio Reglamento se podrían vulnerar, al aplicar ese artículo, los principios de certeza y legalidad.

Al omitir establecer cuáles son las cuestiones técnicas y operativas que las Comisiones del Consejo General podrán modificar, se podría dejar al arbitrio de las éstas la interpretación y determinación de cuándo se está ante la presencia de una disposición técnica u operativa y, por ende, qué pueden o no reformar, lo cual podría generar incertidumbre jurídica entre los destinatarios de esas normas.

Esta misma reflexión surge respecto a las disposiciones subsecuentes que habrá de aprobar el Consejo General del Instituto, de conformidad con los artículos transitorios Quinto, Sexto, Octavo, Décimo y Décimo Primero del Reglamento de Elecciones que disponen una serie de lineamientos y procedimientos que, una vez aprobados por el Consejo, formarán parte de los anexos del Reglamento.

Al integrarse como anexos del Reglamento les resultará aplicable lo dispuesto en el propio artículo 443 de ese ordenamiento jurídico. Es decir, podrán ser modificados

por las Comisiones, lo cual, como he mencionado anteriormente, podría generar incertidumbre jurídica porque no existe claridad respecto a qué disposiciones aprobadas con base en los citados artículos transitorios, serán de carácter técnico y operativo y, por tanto, tampoco existe certeza respecto a qué normas podrán ser modificadas, en su caso, por las Comisiones del Consejo General.

Por los planteamientos aquí vertidos considero que el artículo 443, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones debe estar sujeto a un análisis y pronunciamiento por parte del Tribunal Electoral, a fin de generar certeza respecto de su legalidad y sus alcances, y las comisiones deberán aplicar este artículo de forma prudente y restrictiva a fin de no invadir competencias exclusivas del Consejo General.

ATENTAMENTE

DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL