

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA RESPECTO DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ELECCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 9, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito manifestar las razones por las cuales no acompañe el Reglamento de Elecciones de este Instituto.

En primer lugar, a juicio del suscrito el Reglamento de Elecciones es contrario al principio de jerarquía normativa porque altera lo dispuesto en el artículo 44, numeral 1, inciso jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece como atribución del Consejo General dictar los Acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones ahí contenidas y las demás señaladas en esa Ley o en otra legislación aplicable.

Lo anterior es así en virtud que en su artículo 443 numeral 1, el Reglamento de Elecciones dispone que los anexos que forman parte integral del mismo, 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.

Ahora bien, en dicho precepto se encuentran inmersas diversas disposiciones previstas en los anexos que forman parte integral del Reglamento, los cuales permean temas que impactan en los procesos electorales tales como: documentos y materiales electorales; bodegas, conteo y sellado; ubicación, integración y funcionamiento de casillas electorales; recepción de paquetes electorales; lineamientos PREP; procedimiento de destrucción de documentación electoral; entre otros.

En ese sentido, es indebido que una disposición reglamentaria como lo es el artículo 443, numeral 1 del Reglamento de Elecciones, faculte o delegue a las Comisiones modificar anexos aprobados por el Consejo General; es decir, un órgano inferior estaría modificando disposiciones del órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral.

Ejemplo de ello es el anexo 5, relativo a las bodegas electorales, conteo, sellado y agrupamiento, toda vez que si bien es cierto esta actividad se realiza en cada

Consejo Distrital de este Instituto y en los Consejos Distritales y Municipales de los Órganos Públicos Locales Electorales, en el anexo, se dan prescripciones que regulan incluso plazos para tomar previsiones, plazos para designar a los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales que realizarán la actividad, prescripciones específicas sobre la forma en que se deben realizar las actividades a fin de evitar que se mutilen las boletas electorales o verificar si las mismas están incompletas, o incluso, verificar si hay sobrantes para que se disponga su inutilización y resguardo. Todas estas funciones considero no son de carácter técnico, sino sustantivas, por lo que su modificación necesariamente debe ser sometido a consideración del Consejo General.

Otro ejemplo, lo encontramos en el anexo 12 del Reglamento de Elecciones, que se refiere a los mecanismos de recolección de los paquetes electorales al término de la jornada electoral, al respecto se habla de tres tipos: Centros de Recepción y Traslado fijo; Centros de Recepción y Traslado Itinerante, y el Dispositivo de Apoyo en el Traslado de Funcionarios de las Mesa Directiva de las Casilla, en el que se establecen las características de cada uno de ellos, y especifica que para que los Consejos Distritales del Instituto opten por alguno de ellos, se debe previamente realizar un estudio de factibilidad que atiende a diversas características geográficas del Distrito correspondiente.

De esta manera dicho anexo señala las características que debe reunir cada mecanismo de recolección, qué se debe tener en cuenta en los estudios de factibilidad, prescripciones formales de recibos de paquetes electorales, levantamiento de actas y forma de operarse cada mecanismo. Como puede observarse el contenido del anexo 12 refiere una etapa del proceso electoral de suma trascendencia, porque se refiere al traslado de paquetes electorales a fin que los mismos lleguen sin alteraciones a los Consejos correspondientes, por lo que cualquier modificación a su contenido no puede ser considerado como técnico, sino sustantivo y trascendental, por lo tanto, si la Comisión correspondiente determinara modificar este anexo al valorar incorrectamente que se trata de cuestiones técnicas, prácticamente usurpa las funciones que están encomendadas al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Conforme a lo anterior, es claro que el artículo 443 numeral 1, del Reglamento de Elecciones propone delegar facultades que son exclusivas del Consejo General a las Comisiones que corresponda, por lo que impone distintas limitantes a las de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando los reglamentos tienen como límite los alcances de las disposiciones a la ley que reglamentan.

En concepto del suscrito, sirve como criterio orientador la jurisprudencia **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”**¹, la cual establece que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla.

Asimismo, resulta orientador al respecto la tesis I.2o.P.61 P del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, de rubro: **“SUPREMACÍA DE LA LEY SOBRE LAS DISPOSICIONES DE UN REGLAMENTO”**,² la cual establece que la validez de la disposición de un reglamento o Acuerdo, para efectos de aplicación, o bien, para propósitos de interpretación o integración normativa, está supeditada a que tales disposiciones guarden congruencia con las normas legales expresas existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate, a más de que se entienden sujetas, asimismo, a los principios jurídicos que emergen directamente de la propia ley.

Más aún, también como criterio orientador la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **“DELEGACIÓN DE FACULTADES. REQUISITOS LEGALES Y EFICACIA TEMPORAL. EFECTOS DE LA DESAPARICIÓN DE ALGUNO DE LOS SUJETOS DE LA RELACIÓN DELEGATORIA”**³, establece que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos todos ellos de índole legal:

- 1-. La existencia de dos órganos, el delegante o transmisor y el delegado a receptor.
- 2-. La titularidad por parte del primero de dos facultades, una la que será transferida y otra la de delegar, y
- 3-. La aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación.

¹ P./J. 30/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p.1515

² Tesis I.2o.P.61 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p.1453

³ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 217-228, Sexta Parte, p.193

Aunado a lo anterior, es importante precisar que el artículo 443 numeral 1, es contrario a la facultad delegacional al pretender extender o atribuir facultades a las Comisiones sin que se encuentre una autorización legal para delegar dichas atribuciones.

El Doctor Gabino Fraga⁴ señala que la teoría del origen legal de la competencia sostiene que sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la Administración. El fundamento de esa teoría descansa en los elementos mismos que fundan el principio de legalidad.

En ese sentido, resulta claro que lo que se pretende hacer en el presente Reglamento es un acto ilegal ya que ni en la Ley General, Reglamento Interior o alguna otra disposición se faculta al Consejo General a delegar determinadas funciones, así como tampoco se encuentra alguna disposición en la que se señale que las Comisiones puedan recibir esa competencia.

Luego entonces, se concluye que en el caso de la delegación admitida es la ley y no la voluntad de los funcionarios, la que autoriza que determinadas facultades se otorguen a otros, lo que equivale a que sea la propia ley el origen y fundamento de la competencia delegada.

Finalmente, es importante precisar que es la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la que faculta a las Comisiones correspondientes constituirse en autoridades; tal es el caso de la Comisión de Quejas y Denuncias por lo que hace al dictado o no de medidas cautelares.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente voto particular.

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL**

⁴ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª Edición, Editorial Porrúa, México 2000, p. 124