



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA CON RELACIÓN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECE LA INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES, TEMPORALES Y OTROS ÓRGANOS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ASÍ COMO LA CREACIÓN DE LAS COMISIONES TEMPORALES DE DEBATES Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL 2017-2018.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito presentar un voto particular, toda vez que no comparto el Acuerdo adoptado por la mayoría de integrantes del Consejo General por cuanto a la integración de las Comisiones Permanentes y Temporales del mencionado órgano colegiado, por las siguientes razones y fundamentos:

I. Naturaleza del Órgano Colegiado y sus Comisiones Permanentes.

De conformidad con los artículos 41 Base V, Apartado A, de la Constitución y 36, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, que cuenta con un órgano superior de dirección que se integra por un Consejero Presidente y diez Consejeros Electorales con voz y voto, al cual concurren a su vez, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Ahora bien, para el desahogo de los asuntos de la competencia de dicho órgano y, en algunos casos, para el desahogo de asuntos en carácter de autoridad resolutoria (es decir, de asuntos que no son de conocimiento del Consejo General), existen 8 Comisiones Permanentes, cuya denominación y atribuciones se encuentran contenidas en el art. 42, numeral 2 de la LGIPE, así como el en Reglamento de Comisiones del Instituto Nacional Electoral.

II. Contenido del Acuerdo

El Acuerdo que hoy no se comparte, determina la integración de las Comisiones Temporales y Permanentes, estas últimas de conformidad con lo señalado en el cuadro denominado **ANEXO 1** de este documento, en que se puede apreciar que Consejero Electoral integra cada una, cuántas comisiones conforma cada Consejero en cada integración (2014 y 2017), así como un contraste entre la primer integración de cada una de esas Comisiones Permanentes,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

correspondiente al año 2014, en que inició sus funciones el Instituto Nacional Electoral, después de la Reforma Constitucional en materia Político-Electoral, y la actual, para determinar cuáles se encuentran repitiendo la integración de alguna de ellas.

Derivado de lo anterior, en la integración de las Comisiones Permanentes aprobada en el Acuerdo de mérito, se observa la repetición de Consejeros Electorales en la integración de varias Comisiones, que genera indebidamente una disparidad que puede apreciarse de un simple análisis aritmético: 3 consejeros electorales -que integrarán 4, 4 y 3 comisiones, respectivamente- repiten la integración de 2 Comisiones cada uno respecto a la anterior integración, y otros 2 (Consejero y Consejera) -que integrarán 3 comisiones cada uno- repiten la integración de 1 Comisión cada uno respecto a su anterior integración, lo que tiene como consecuencia que tan solo 4 consejeros y 1 Consejera (5 en total) repitan un total de 8 veces.

Lo anterior es relevante en contraste con el resto de los Consejeros, entre los cuales se encuentran 2 que no repiten ninguna Comisión -en función que solo integran 2 y 1 Comisión, respectivamente-, y otros 3 Consejeros de reciente nombramiento que por esa circunstancia no repiten ninguna¹. Es decir, **ante la existencia de suficientes Consejeros Electorales que, ya sea por la poca cantidad de comisiones que ahora integran, o por su reciente nombramiento, era posible una distribución de Comisiones que redujera al mínimo (o evitara de forma absoluta) las repeticiones, por lo que debía privilegiarse esa distribución como una primera opción a agotar para cumplir la nueva integración de tres años de las Comisiones, como se explicará a continuación:**

III. Legislación

La LGIPE, dispone en su artículo 42, la denominación, el número y las reglas de conformación de las Comisiones Permanentes del Consejo General, de la siguiente forma:

Artículo 42.

¹ Los Consejeros Electorales de reciente nombramiento en 2017, no se consideran para efecto de contabilizar las repeticiones, en virtud que les fue asignada la comisión que era ocupada por los Consejeros Electorales predecesores, respectivamente, en tanto terminaba el período de vigencia de la Comisión, sin que hubiesen participado en un procedimiento de renovación de Comisiones.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

1. El Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un Consejero Electoral.

2. Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, **las comisiones de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral Nacional; Registro Federal de Electores; Quejas y Denuncias; Fiscalización, y Vinculación con los Organismos Públicos Locales**, funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por Consejeros Electorales designados por el Consejo General. **Los Consejeros Electorales podrán participar hasta en cuatro de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.**

3. Para cada proceso electoral, se fusionarán las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, a fin de integrar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral; el Consejo General designará, en septiembre del año previo al de la elección, a sus integrantes y al Consejero Electoral que la presidirá.

4. Todas las comisiones se integrarán **con un mínimo de tres y un máximo de cinco Consejeros Electorales**; podrán participar en ellas, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, así como representantes de los partidos políticos, **salvo los del Servicio Profesional Electoral Nacional, Quejas y Denuncias, y Fiscalización.**

5. El Consejo General integrará la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, que funcionará permanentemente y se conforma por cuatro Consejeros Electorales designados por mayoría de cuando **menos ocho votos del Consejo General, por un periodo de tres años y la presidencia será rotatoria en forma anual entre sus integrantes.**

(...)

Del contenido de dicho artículo, se desprenden las siguientes premisas:

- **Existen ocho Comisiones Permanentes** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, las cuales son: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral Nacional; Registro Federal de Electores; Quejas y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Denuncias; Fiscalización, y Vinculación con los Organismos Públicos Locales.

- Las Comisiones **serán presididas por un Consejero Electoral.**
- **Se integrarán exclusivamente por Consejeros Electorales.**
- Se integrarán por **un mínimo de tres y un máximo de cinco** Consejeros Electorales.
- Los Consejeros Electorales **podrán participar hasta en cuatro** de ellas, y **por un período de tres años.**
- **La Presidencia de las mismas será rotativa** en forma anual entre sus integrantes.

En ese tenor, las citadas Comisiones son órganos colegiados constituidos por una pluralidad de personas con el fin de deliberar y adoptar decisiones en materia electoral de forma democrática, ya sea por consenso, unanimidad o mayoría, respecto de un tema electoral y de interés público, en el ámbito de sus atribuciones específicas, y pueden asumir el carácter de órgano de deliberación previa al turnado de asuntos al Consejo General, o bien, en el ámbito de sus respectivas facultades, resolver asuntos de forma definitiva (como instancia administrativa-electoral), sin que tales asuntos sean conocimiento del Consejo General.

Así, de un análisis preliminar del contenido de la norma jurídica citada, se desprende que, si la norma vigente establece que un Consejero Electoral sólo podrá integrar una Comisión por un período de tres años, y que la Presidencia de esa Comisión es rotativa, **resulta claro, en consecuencia, que se trata de evitar que la permanencia de Consejeros Electorales integrando una Comisión se extienda en el tiempo, y como una consecuencia lógica y material de esa regla, que también puedan repetir su integración, -así como su Presidencia-, pues de lo contrario, violarían directamente el periodo de tres años que pueden integrarlas.**

IV. Criterios de Interpretación.

Ahora bien, por cuanto hace a la interpretación que debe darse al contenido del artículo 42 citado, no comparto lo señalado por la mayoría del Consejo General en cuanto a que las reglas establecidas en ese precepto, deben interpretarse de forma que permita la repetición de Consejeros en la integración de Comisiones, pues existen reglas de hermenéutica jurídica que deben seguirse para realizar dicha interpretación, como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis, en las que se señala que la interpretación jurídica debe hacerse cuando se presente un caso problema, en el que una misma norma



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

pueda admitir una doble o distinta interpretación, como se observa (énfasis añadido):

“INTERPRETACIÓN JUDICIAL. SU CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS TRATÁNDOSE DE CASOS PROBLEMA.

La interpretación judicial es el proceso o actividad para descubrir o atribuir significado y así decidir el alcance, sentido, contenido e implicación de un texto legal, con el fin de que pueda ser aplicado a casos concretos y, sobre todo, para precisar qué circunstancias encuadran, son subsumibles o quedan excluidas de él. En ese contexto, los casos problema imponen una doble interpretación: tanto del texto del precepto como de las circunstancias, prácticas o conductas determinantes de la litis que han de ser reguladas, pero de acuerdo a parámetros o reglas propias de su naturaleza, esencia o sustancia.”²

En ese tenor, resulta que la interpretación de las normas debe realizarse cuando se esté ante casos problema, en los que una norma jurídica pueda admitir distintas interpretaciones por la ambigüedad de su redacción, lo cual no se actualiza en el caso concreto, en tanto que el numeral 2 del artículo 42 de la LGIPE establece textual y claramente que *“Los Consejeros Electorales podrán participar hasta en cuatro de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años”*, sobre lo cual no existe conflicto normativo, o una posible segunda interpretación lógica que pueda dar lugar a la premisa que los Consejeros Electorales puedan integrar una Comisión por más de tres años y, en consecuencia, repetir una integración de forma consecutiva.

Lo anterior es concordante con la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como criterio orientador, que establece reglas sobre cómo y cuándo debe aplicarse un criterio de interpretación de la ley, señalando que éste último debe usarse cuando de la interpretación literal o gramatical no pueda extraerse el significado del precepto jurídico en particular (énfasis añadido):

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Tesis Aislada, Número I.4o.A.89 K, Registro: 165004, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, pág. 3003.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. SI SU TEXTO ES OSCURO O INCOMPLETO Y NO BASTA EL EXAMEN GRAMATICAL, EL JUZGADOR PODRÁ UTILIZAR EL MÉTODO QUE CONFORME A SU CRITERIO SEA EL MÁS ADECUADO PARA RESOLVER EL CASO CONCRETO.

De acuerdo con el cuarto párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el órgano jurisdiccional, al resolver la cuestión jurídica que se le plantee, deberá hacerlo conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho. En este sentido, los juzgadores no están obligados a aplicar un método de interpretación específico, por lo que válidamente pueden utilizar el que acorde con su criterio sea el más adecuado para resolver el caso concreto. **Sin embargo, en principio deberá utilizarse el literal, pues como lo establece el propio precepto constitucional, los fallos judiciales deberán dictarse "conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley", con lo que se constriñe al juzgador a buscar la solución del problema que se le presente, considerando en primer lugar lo dispuesto expresamente en el ordenamiento jurídico correspondiente³.**

Lo anterior es acorde al contenido del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene como objeto delimitar claramente que la interpretación a la ley debe hacerse cuando ésta resulta necesaria, sea para resolver un caso problema de posible interpretación, o incluso un conflicto entre normas que se contradicen. En principio, como se ha señalado, no nos encontramos en un caso problema, puesto que la composición gramatical del precepto (artículo 42, numeral 2) es clara y definitiva al establecer de forma literal que los consejeros podrán integrar hasta cuatro comisiones, y solamente durante un período de tres años.

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, Tesis Aislada, 1a. LXXII/2004, registro 181320, Novena Época, Primera Sala, materia común, pág. 234.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En ese tenor, como señala la tesis citada que sirve como criterio orientador al caso concreto, en atención al artículo 14 de la Constitución Federal, antes de utilizar un sistema interpretativo para un precepto específico, debe atenderse su significado literal, puesto que la Constitución obliga a buscar, en primera instancia, una solución utilizando lo dispuesto expresamente por la ley, cuando esto es posible, como en el caso concreto.

Como ya se ha dejado claro, no existe un caso problema que admita una segunda interpretación de una norma específica que establece el período de tres años como límite para que un Consejero Electoral pueda integrar una Comisión Específica, y tampoco existe un conflicto entre normas o antinomia que obligue a la Autoridad a realizar una interpretación que admita la prevalencia de una norma jurídica frente a otra (como sería el caso en que existiera otra norma que sí permitiera expresamente la repetición de comisiones).

No obstante lo anterior, aún en el supuesto no concedido en que este caso se presentara, tampoco asistiría la razón a la mayoría del Consejo General, pues en su caso, tendría que realizarse una ponderación entre el derecho de los Consejeros Electorales para integrar una Comisión Permanente por primera ocasión, y el eventual derecho (que no se concede) de los Consejeros Electorales de repetir una integración, en perjuicio de los primeros, ante lo cual, de conformidad con los principios de igualdad y equidad, que no solo rigen las elecciones sino también el actuar de la Autoridad Electoral, debería prevalecer el primero, atendiendo a cuál de los derechos de los dos sujetos es más justo proteger, o aplicar la norma que tutele mejor los intereses protegidos, de modo que se aplicara la que maximice la tutela de los intereses en juego, como lo señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente Tesis que se invoca también como criterio orientador (énfasis añadido):

ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN.

(...)

Si todavía ninguno de estos criterios soluciona el conflicto normativo, se debe recurrir a otros, siempre y cuando se apeguen a la objetividad y a la razón. En esta dirección, se encuentran los siguientes: 7. **Inclinarse por la norma más favorable a la libertad de los sujetos involucrados** en el asunto, por ejemplo, en el supuesto en que la contienda surge entre una norma imperativa o prohibitiva y otra permisiva, deberá prevalecer esta última. Este criterio se limita en el caso de una norma jurídica bilateral que impone obligaciones correlativas de derechos, entre dos sujetos, porque para uno una norma le puede ser más favorable, y la otra



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

norma favorecerá más la libertad de la contraparte. Para este último supuesto, existe un diverso criterio: 8. En éste se debe decidir a **cuál de los dos sujetos es más justo proteger o cuál de los intereses en conflicto debe prevalecer**; 9. **Criterio en el cual se elige la norma que tutele mejor los intereses protegidos, de modo que se aplicará la que maximice la tutela de los intereses en juego, lo que se hace mediante un ejercicio de ponderación, el cual implica la existencia de valores o principios en colisión, y por tanto, requiere que las normas en conflicto tutelen o favorezcan al cumplimiento de valores o principios distintos**; y, 10. **Criterio basado en la distinción entre principios y reglas, para que prevalezca la norma que cumpla mejor con alguno o varios principios comunes a las reglas que estén en conflicto**. Esta posición se explica sobre la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de un fin, como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, mientras que las reglas son expresiones generales con menor grado de abstracción, con las que se busca la realización de los principios y valores que las informan; de manera que ante la discrepancia entre reglas tuteladas de los mismos valores, debe subsistir la que mejor salvaguarde a éste, por ejemplo si la colisión existe entre normas de carácter procesal, deberá resolverse a favor de la que tutele mejor los elementos del debido proceso legal.⁴

En suma, no nos encontramos ante una norma que admita una segunda interpretación; tampoco nos encontramos ante una antinomia o conflicto normativo entre una norma permisiva y una prohibitiva (ante lo cual, como ha quedado claro, se tendría que privilegiar la más acorde a los principios de igualdad y equidad), y sí nos encontramos ante la obligación de atender, en primer término, el sentido gramatical y literal de la ley, que establece claramente que los consejeros pueden integrar una comisión sólo por un periodo de tres años.

V. Exposición de motivos

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis Aislada, número I.4o.C.220 C, Registro: 165344, pág. 2788.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Aún en el supuesto que la interpretación gramatical del artículo 42, numeral 2, no fuera suficiente para desentrañar su significado, es posible acudir al criterio funcional, que nos permite entender cuál es la función o propósito de la norma jurídica en estudio, lo cual puede comprenderse con un estudio del contexto normativo de la norma jurídica, en la inteligencia que el análisis debe realizarse cuando no se tenga claro el contexto histórico en que la norma fue emitida, así como la razón de ser de la misma, que en el caso concreto sí puede descubrirse al analizar, por ejemplo, la exposición de motivos de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada el 20 de mayo de 2014, que contenía una reforma al artículo 116, numeral 2 (que reproduce el actual contenido del artículo 42, numeral 2 de la LGIPE, con la diferencia en el número de dos comisiones por Consejero Electoral) con el objeto de establecer las reglas de integración y conformación de las comisiones, la rotación de las presidencias en función de la equidad, y la temporalidad con que los Consejeros podían integrar las Comisiones Permanentes, ante el abuso de los mismos en la interpretación de aquellas normas contenidas en el COFIPE sobre ese tenor.

El precepto del COFIPE que fuera modificado, contenía lo siguiente:

Artículo 116 (COFIPE)

1. El Consejo General integrará las comisiones que temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un consejero electoral.

*2. Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, las comisiones de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General. **Los consejeros electorales podrán participar hasta en dos de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años;** la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.*

Ahora bien, en la mencionada Exposición de Motivos, el legislador manifestó claramente que el propósito de establecer una renovación de tres años en la conformación de las Comisiones Permanentes del Instituto Federal Electoral (hoy INE), era evitar privilegiar la especialización por encima del carácter colegiado, y erradicar la existencia de compartimentos “estanco”, que hacían nugatoria la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

participación de otros integrantes del Consejo General, como se observa a continuación:

“El otro defecto del diseño legal vigente es que no limita el número de consejeros electorales que pueden formar parte de cada comisión. El resultado es que en todas ellas el número prefigura mayoría de votos en el Consejo General, lo que es contrario a toda lógica de operación democrática en un órgano colegiado. Finalmente, al privilegiar la especialización por encima del carácter colegiado, se ha dado lugar a la existencia de compartimentos estanco que hace nugatoria la participación de otros integrantes del Consejo General, con especial perjuicio para quienes no tiene derecho a voto.

*Por lo anterior, esta Iniciativa propone determinar con precisión las comisiones permanentes de consejeros electorales que deberán constituirse, que el número máximo de sus integrantes sea de tres, que su presidencia sea rotativa, anualmente, entre los consejeros que las integran y que cada tres años se produzca su renovación”.*⁵

Los anteriores argumentos no dejan duda sobre cuál fue la intención del legislador federal para establecer el período de tres años en la integración de las comisiones, pues como se estableció en la exposición de motivos del COFIPE, en un texto que después fuera retomado por la LGIPE, el motivo era **no propiciar la especialización sobre el carácter colegiado de las comisiones, y evitar compartimentos estanco, es decir, cotos de interés o incluso de poder, que impidieran a los demás Consejeros Electorales hacer uso de su derecho a integrar las Comisiones.**

VI. Principio de legalidad

En ese tenor, tampoco comparto otro de los argumentos señalados por la mayoría del Consejo General en el sentido que, aún con todos los elementos anteriormente descritos, resultaba posible repetir la integración de una comisión, en función que no se advierte una norma que lo prohíba expresamente (aun cuando la prerrogativa de integrarlas contuviera una limitante expresa de tres años, lo cual sería suficiente para desvirtuar esa pretensión). Lo anterior, porque incluso superando lo inconsistente de esa aseveración, de acuerdo al orden jurídico

⁵ Disponible para su consulta en la página web del Senado de la República en la siguiente liga: <http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2007-11-30-1/assets/documentos/cofipe.pdf> pág. XIX.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

mexicano, y en particular el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades mexicanas, entre las que se encuentran las administrativo-electorales como los Consejeros Electorales Nacionales, estamos constreñidos por el principio de legalidad, un principio de rango constitucional que establece que, por una parte, **los ciudadanos pueden hacer todo lo que no les sea prohibido, y de manera correlativa en sentido inverso, las autoridades solamente pueden hacer lo que les está expresamente atribuido en una norma jurídica concreta.**

Ante la aplicación de este principio, resulta indudable que el razonamiento adoptado por la mayoría del Consejo General, no solo es incorrecto, sino ilegal, puesto que la inexistencia de una norma jurídica que les prohíba repetir la integración de una comisión, no es fundamento o razón jurídica válida para tomar la determinación de declarar procedente una integración de Comisiones Permanentes en que los Consejeros Electorales repitan una posición, y en consecuencia, integren la misma por más de tres años, sino que, por el contrario, al no existir una norma que les permita hacer eso expresamente, debe entenderse que no pueden, en función del principio de legalidad.

VII. Contravención a disposiciones expresas.

De igual forma, mediante la aprobación del Acuerdo se violan directamente diversas normas específicas de orden legal, además del multicitado artículo 42, numeral 2 de la LGIPE, como son el numeral 5 del dicho precepto; el 194, numeral 1, inciso a), y el artículo 459, numeral 3, en relación al numeral 1, inciso b) de la LGIPE, que disponen de forma específica cómo se deben conformar las Comisiones de Vinculación con Organismos Públicos Locales, de Fiscalización, y la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, donde, en todos los casos, se establece un período específico para la integración, **de tres años**, como se aprecia a continuación:

Artículo 42.

(...)

5. El Consejo General integrará la **Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales**, que funcionará permanentemente y se conforma **por cuatro** Consejeros Electorales designados por mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, **por un periodo de tres años** y la presidencia será rotatoria en forma anual entre sus integrantes.

Artículo 194.

1. Para el funcionamiento de la **Comisión de Fiscalización**, se estará a las reglas siguientes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

a) Los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión durarán en su encargo **tres años**;
(...)

Artículo 459.

1. Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador:

a) El Consejo General;

b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y

c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General.

2. Los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares para la tramitación de los procedimientos sancionadores, salvo lo establecido en el artículo 474 de esta Ley.

3. **La Comisión mencionada en el inciso b) del párrafo 1 anterior se integrará por tres Consejeros Electorales, quienes serán designados, para un periodo de tres años, por el Consejo General. Sus sesiones y procedimientos serán determinados en el reglamento que al efecto apruebe el propio Consejo General.**

VIII. Regla de suficiencia y excepción.

Tampoco comparto lo aseverado por la mayoría del Consejo General, en cuanto que la propia lógica matemática permite obtener la razón sobre si es posible repetir, derivado que, bajo el actual modelo, ante una integración de 10 Consejeros Electorales, y 8 Comisiones, resulta evidente que eventualmente algún Consejero tendría que repetir en el futuro, reduciendo el problema a una cuestión temporal de aplicación de la repetición, (en la que solo se deba decidir si repetir hoy, o cuando sea necesario) y no a uno de legalidad o de permisión sobre la repetición en la integración de las Comisiones.

Lo anterior, por tres razones concretas: en primer término, para aseverar que un consejero electoral tendría que repetir forzosamente, debe realizarse la proyección de las comisiones, considerando variables cambiantes como la próxima renovación de consejeros, que sucederá dentro de tres años, lo que implicaría que, además de las posibles combinaciones de conformación entre las Comisiones realizada con el objeto de no repetir Consejeros, se tendría a tres nuevos Consejeros recientemente nombrados que no habrían de repetir ninguna, y los cuales podrían ocupar espacios que otros consejeros no pueden al significar eso una repetición.

Es decir, no resulta posible extrapolar una situación, y aseverar que eventualmente alguien tendría que repetir, sin considerar que, hoy por hoy, hay



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

consejeros que han integrado pocas comisiones, hay otros 3 de reciente nombramiento que no habían integrado ninguna, y habrá otros 3 dentro de tres años que serán recientemente nombrados que tampoco lo habrían hecho, ante lo cual resulta viable considerar que pueden existir escenarios contruidos bajo la lógica de evitar las repeticiones, y que los mismos pueden ser posibles, con lo cual resulta falso que la propia lógica convierta el problema en una cuestión de “cuándo” se deba aplicar la repetición.

En segundo término, en el supuesto que el ejercicio matemático hiciera necesario que, eventualmente, un Consejero tuviera que repetir alguna comisión, esa precisa circunstancia sería una causa de excepción a la regla –bajo la premisa que nadie está obligado a lo imposible- y sería una justificación especial y excepcional para una eventual repetición de forma aislada, lo que no es base para concluir que la repetición pueda darse en la actualidad de forma general y sin una razón que la justifique, habiendo Consejeros Electorales que no han integrado una Comisión por primera vez. Es decir, la aceptación de una premisa posible pero incierta en el futuro, que tenga como consecuencia la necesidad de aplicar una excepción a una regla, no es base para la aplicación arbitraria y en el presente de dicha excepción, por lo que, en su caso, de suceder, tendría que analizarse dicho supuesto cuando se materialice en el tiempo, y no antes, siempre acotándolo a un caso de estricta necesidad.

En tercer término, no lo comparto, porque derivado de las anteriores premisas, y en congruencia con lo señalado por la mayoría en el Consejo General, lo que debió hacerse fue un ejercicio previo en el que se tratara de realizar una distribución de Consejeros en las distintas Comisiones, privilegiando, en primer lugar, una integración en que los Consejeros que no habían integrado una Comisión en el pasado pudieran hacerlo ahora, ante lo cual, después de dicho ejercicio, -y solamente después de él- podría considerarse la repetición de alguno de los consejeros cuando fuera estrictamente necesario para lograr el número de Consejeros para integrar la Comisión (que por cierto puede variar, entre tres y cinco Consejeros, lo que proporciona un margen amplio para evitar repeticiones).

En suma, es falso que la lógica y la extrapolación matemática den como resultado *a priori*, la necesidad de repetir Comisiones, y es totalmente incorrecto que dicha aseveración pueda usarse como fundamento para desatender un mandato legal expreso contenido en la ley, y mucho menos utilizar dicho ejercicio de forma dolosa en beneficio personal de los Consejeros para disfrutar de una prerrogativa a la que por ley no tienen derecho.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

IX. Consecuencias perniciosas

Además de las anteriores razones por las cuales queda clara la imposibilidad de los Consejeros Electorales para repetir la integración de las Comisiones Permanentes, y el carácter de excepción que esa circunstancia debe tener ante la imposibilidad de una conformación sin repeticiones, existen otras por las cuales se considera que no debe permitirse una indebida interpretación a la ley que dé lugar a una repetición, en función que se podrían causar efectos negativos o perniciosos, a saber:

Mediante la permisión de la repetición en la integración de Comisiones, se propicia la especialización de los Consejeros Electorales que repiten, en perjuicio del conocimiento y el derecho a la integración por primera vez de los demás Consejeros que no han integrado cierta Comisión. En ese tenor, la repetición de Consejeros en diferentes Comisiones, guarda una relación proporcional inversa con la posibilidad de un Consejero Electoral de integrar por primera vez una Comisión, es decir, **entre más Consejeros repitan, más se reducen las posibilidades de un Consejero de integrar por primera vez una comisión**, al ser ese espacio utilizado por segunda ocasión por un Consejero que ya integró.

Lo anterior tiene como consecuencia, además, la generación de cotos de poder, en atención a que cierto número de Consejeros Electorales podría estar en control de una Comisión o un tema materia de decisión, lo cual no constituye una apreciación subjetiva si se toma en consideración que las Comisiones son también órganos susceptibles de toma de decisiones en su carácter de autoridad, como lo son los pronunciamientos en materia de medidas cautelares por la Comisión de Quejas y Denuncias, y en materia de Fiscalización por la Comisión homónima, el Comité de Radio y Televisión, Servicio Profesional Electoral Nacional y Organización.

Al margen de los posibles cotos de poder, resultan perniciosos también los cotos de interés, en los que, con independencia al ejercicio de prerrogativas o facultades de decisión, la permisión de la repetición permite un indebido ejercicio del cargo en función de un interés personal, que se aleja del carácter neutral, imparcial y multidisciplinario que debe tener la función de un Consejero Electoral, sin ninguna otra razón que el interés particular, la comodidad que da el uso de la experiencia obtenida previamente en la misma Comisión, y la afinidad personal con una materia en función de la profesión o perfil profesional de cada Consejero.

Este último aspecto es especialmente relevante, si se toma en consideración que el Consejo General está conformado por ciudadanos, los cuales cumplieron de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

forma igualitaria con los requisitos que marca la ley para ser Consejeros Electorales, y fueron considerados aptos por la Cámara de Diputados tanto en conocimiento, capacidades y aptitudes para el desempeño del cargo, por lo cual, un criterio en el que se privilegie el conocimiento previo o la experiencia o afinidad en un área de profesión para la asignación de una Comisión –como en el caso concreto en que se aprobó la repetición de la integración y presidencia de la Comisión de Fiscalización por un Consejero que ya la integró e incluso la presidió tiene como una consecuencia implícita el reconocimiento que existen Consejeros Electorales más aptos para desempeñar un papel particular, lo cual vulnera de forma directa el principio de equidad, constituye una discriminación para los pares, y la falta de reconocimiento de las capacidades que todos los Consejeros Electorales tienen por igual, así como el derecho a la obtención de la experiencia mediante el ejercicio de la prerrogativa de integrar una Comisión determinada por primera vez.

De igual forma, si las Comisiones Permanentes se integraran durante más de un período de tres años por los mismos Consejeros Electorales, dicha situación podría traer como una consecuencia negativa la perpetuación de los mismos criterios en la toma de decisiones por una misma mayoría de integrantes de una Comisión, lo que pondría en riesgo el principio de imparcialidad y los principios democráticos que rigen la actuación de este Instituto, -lo cual también fue el motivo de la citada reforma al COFIPE, de conformidad con la exposición de motivos- a la luz que las Comisiones son aptas para tomar decisiones sobre asuntos que en algunos casos, no serán materia de pronunciamiento por el Consejo General, como ya se estableció.

En suma, considero incorrecto, ilegal y conculcatorio de mis derechos como Consejero Electoral el admitir una indebida interpretación que permita a priori, sin justificación, de forma general y de manera arbitraria a los Consejeros Electorales repetir la integración de una Comisión, ante la posibilidad de una distribución que las evite o en su caso las reduzca al mínimo, por lo que estimo que en cada ocasión en que un Consejero o Consejera Electoral repite indebidamente la integración de una Comisión, bajo el supuesto interpretativo que no existe prohibición expresa para ello, se viola el derecho de otro de ellos de integrar la misma por primera ocasión.

Por ello, ante la ponderación entre un derecho no reconocido expresamente al Consejero que repite, -que deriva de una indebida interpretación por omisión de prohibición-, y un derecho sí reconocido para los Consejeros que no han integrado previamente, no me cabe la menor duda sobre la subsistencia del segundo sobre



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

el primero, y en consecuencia, sobre lo incorrecto de la determinación que hoy no se acompaña.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. Ruiz Saldaña", written in a cursive style.

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ANEXO 1

Primera integración 2014

Segunda integración 2017

<p>Dr. José Roberto Ruiz Saldaña Lic. Enrique Andrade González Mtro. Marco Antonio Baños Martínez Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez Mtro. Jaime Rivera Velázquez</p>	<p>Comisiones permanentes Capacitación Electoral y Educación Cívica Dr. Benito Nacif Hernández Lic. Enrique Andrade González (primer repetición) Dr. Ciro Murayama Rendón Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez</p>
<p>Mtro. Marco Antonio Baños Martínez Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez Mtro. Jaime Rivera Velázquez Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles</p>	<p>Organización Electoral Mtro. Jaime Rivera Velázquez Mtro. Marco Antonio Baños Martínez (primer repetición) Dr. José Roberto Ruiz Saldaña</p>
<p>Mtro. Marco Antonio Baños Martínez Lic. Enrique Andrade González Dr. Ciro Murayama Rendón Dr. Benito Nacif Hernández Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles</p>	<p>Perrogativas y Partidos Políticos Dr. Benito Nacif Hernández (primer repetición) Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez</p>
<p>Dr. Benito Nacif Hernández Mtro. Jaime Rivera Velázquez Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas</p>	<p>Servicio Profesional Electoral Nacional Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera Dr. Ciro Murayama Rendón Lic. Enrique Andrade González Mtro. Jaime Rivera Velázquez</p>
<p>Dr. Benito Nacif Hernández Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera Lic. Enrique Andrade González Dr. Ciro Murayama Rendón Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas</p>	<p>Registro Federal de Electores Lic. Enrique Andrade González (segunda repetición) Mtro. Marco Antonio Baños Martínez Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas Mtro. Jaime Rivera Velázquez</p>
<p>Dr. José Roberto Ruiz Saldaña Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez</p>	<p>Quejas y Denuncias Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera (primer repetición) Dr. Benito Nacif Hernández Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez</p>
<p>Lic. Enrique Andrade González Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez Dr. Ciro Murayama Rendón Dr. Benito Nacif Hernández Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas</p>	<p>Fiscalización Dr. Ciro Murayama Rendón (primer repetición) Mtro. Marco Antonio Baños Martínez Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera Dr. Benito Nacif Hernández (segunda repetición) Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles</p>
<p>Dr. Ciro Murayama Rendón Mtro. Marco Antonio Baños Martínez Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera Mtro. Jaime Rivera Velázquez</p>	<p>Vinculación con los Organismos Públicos Locales Mtro. Jaime Rivera Velázquez Mtro. Marco Antonio Baños Martínez (segunda repetición) Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejeros que repiten comisiones:	Número de repeticiones
Lic. Enrique Andrade González	2
Mtro. Marco Antonio Baños Martínez	2
Dr. Benito Nacif Hernández	2
Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera	1
Dr. Ciro Murayama Rendón	1
Total de repeticiones	8

Número de comisiones por consejero	Primer integración	Segunda
Mtro. Jaime Rivera Velázquez	0*	4
Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez	0*	4
Mtro. Marco Antonio Baños Martínez	4	4
Dr. Benito Nacif Hernández	4	4
Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas	0*	3
Lic. Enrique Andrade González	4	3
Dr. Ciro Murayama Rendón	4	3
Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles	3	2
Dr. José Roberto Ruiz Saldaña	2	1

*Los Consejeros Electorales recientemente nombrados no se consideran en la primera integración, por haber fungido de forma directa ocupando las integraciones de los Consejeros Electorales salientes que los precedieron.