



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
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 A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR LA 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 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, 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 (en adelante "Consejo General"), presento VOTO PARTICULAR, respecto del punto 5 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 8 de septiembre de 2017, al término de la sesión extraordinaria convocada para la misma fecha a las 10:00 horas, 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.

ANTECEDENTES

1. El 31 de enero de 2014, se promulgó la Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

2014. Con la misma se creó el Instituto Nacional Electoral (en adelante "INE" o "Instituto").

2. El 23 de mayo de 2014 se promulgó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante "LGIPE"), en el que entre otras cuestiones, se regula la creación, integración y temporalidad de la Comisiones Permanentes y Temporales que integran el Consejo General.

3. En relación con la integración de las Comisiones Permanentes y Temporales, durante 2014, el Consejo General ha dictado los Acuerdos siguientes:

a. El 6 de junio de 2014, mediante el Acuerdo INE/CG46/2014, se estableció la Integración de sus comisiones permanentes y temporales, así como del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información¹.

b. El 7 de octubre de 2014, a través del Acuerdo INE/CG187/2014, se aprobó la fusión de las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, a fin de integrar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral para el Proceso Electoral 2014-2015.

c. El 17 de junio de 2015, mediante el Acuerdo INE/CG392/2015, se aprobó la rotación de las presidencias de las Comisiones Permanentes del Consejo General, se modificó la integración de la Comisión Temporal de Reglamentos y se creó la Comisión Temporal de Presupuesto.

d. El 14 de octubre de 2015, a través del Acuerdo INE/CG894/2015, y una vez concluido el proceso electoral, se determinó la integración —en lo individual— de las Comisiones Permanentes de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de

¹ Mismo que se modificó el 14 de julio de 2014, a través del Acuerdo INE/CG97/2014, con el único fin de incluir a los nuevos partidos políticos nacionales que obtuvieron su registro, por lo que se mantuvo la misma integración



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Organización Electoral.

e. El 7 de septiembre de 2016, mediante el Acuerdo INE/CG665/2016, se ratificó la rotación de las presidencias de las Comisiones Permanentes; se crearon las Comisiones Temporales del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero y la de Seguimiento de los Procesos Electorales Locales 2016-2017.

f. El 14 de octubre de 2016, a través de los Acuerdos INE/CG749/2016 y INE/CG750/2016, se ratificó la rotación de la Presidencia de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; y se modificó la integración de las Comisiones del Servicio Profesional Electoral Nacional y de Organización Electoral.

g. El 18 de abril de 2017, mediante el Acuerdo INE/CG109/2017, se incorporaron en las posiciones vacantes de las Comisiones Permanentes y Temporales, así como en los Comités del Consejo General, al Consejero y a las Consejeras Electorales que fueron designados para el periodo del 5 de abril de 2017 al 4 de abril de 2026.

4. El 8 de septiembre de 2017, en sesión extraordinaria del Consejo General, por mayoría de las y los Consejeros Electorales, se aprobó 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, en los términos siguientes:

Primero.- Se aprueba la integración de las Comisiones Permanentes y Temporales, así como de los Comités de este órgano colegiado, en los siguientes términos:

COMISIONES PERMANENTES



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

A) Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, y Comité de Radio y Televisión.

Dr. Benito Nacif Hernández	Presidente
Mtra Adriana Margarita Favela Herrera	Integrante
Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez	Integrante
[...]	

B) Comisión del Servicio Profesional Electoral Nacional.

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas	Presidenta
Mtra Adriana Margarita Favela Herrera	Integrante
Dr. Ciro Murayama Rendón	Integrante
Lic. Enrique Andrade González	Integrante
Mtro. Jaime Rivera Velázquez	Integrante
[...]	

C) Comisión del Registro Federal de Electores.

Lic. Enrique Andrade González	Presidente
Mtro. Marco Antonio Baños Martínez	Integrante
Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas	Integrante
Mtro. Jaime Rivera Velázquez	Integrante
[...]	

D) Comisión de Quejas y Denuncias.

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera	Presidenta
Dr. Benito Nacif Hernández	Integrante
Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez	Integrante
[...]	



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

E) Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales.

Mtro. Jaime Rivera Velázquez	Presidente
Mtro. Marco Antonio Baños Martínez	Integrante
Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas	Integrante
Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez	Integrante
[...]	

F) Comisión de Fiscalización.

Dr. Ciro Murayama Rendón	Presidente
Mtro. Marco Antonio Baños Martínez	Integrante
Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera	Integrante
Dr. Benito Nacif Hernández	Integrante
Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles	Integrante
[...]	

G) Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Dr. Benito Nacif Hernández	Presidente
Lic. Enrique Andrade González	Integrante
Dr. Ciro Murayama Rendón	Integrante
Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles	Integrante
Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez	Integrante
[...]	

H) Comisión de Organización Electoral

Mtro. Jaime Rivera Velázquez	Presidente
Mtro. Marco Antonio Baños Martínez	Integrante





Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Integrante

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Tal como lo he sostenido en diversas ocasiones, la reforma político-electoral de 2014 no sólo 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, sino que lo dotó de un conjunto de facultades y obligaciones, con el objeto de materializar su carácter de autoridad nacional.

Así, la creación del INE, buscaba dar lugar a una nueva institucionalidad en materia de procesos electorales, que a partir del reconocimiento y resguardo de valores y prácticas que el entonces Instituto Federal Electoral (en adelante "IFE") había ofrecido en el tránsito a la democracia de nuestro país, contribuiría a la mejora en las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los comicios.

Al respecto, el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafo primero y segundo de la Constitución, establece con puntualidad que en el ejercicio de las funciones de quienes integramos el Consejo General, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, serán principios rectores.

Por su parte, el artículo 4, numeral 1 de la LGIPE prevé que este Instituto —en el ámbito de su competencia— dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de la propia Ley. Asimismo, su artículo 35 establece que el Consejo General —en su calidad de órgano superior de dirección del INE— es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

El motivo de mi disenso con el Acuerdo materia del presente voto particular radica precisamente en que es mi convicción que, con su aprobación, el Consejo General incumplió con los principios de certeza y legalidad a los que estaba obligado.

Me explico. Los artículos 42, 192, 194 y 459 de la LGIPE, así como el artículo 9, párrafo 1 del Reglamento Interior de este Instituto, establecen con puntualidad las reglas para la conformación y la duración, tanto de las Comisiones Permanentes, como de sus presidencias. Por su parte, el artículo 11 del Reglamento de Comisiones del Consejo General establece el procedimiento de rotación de presidencias de las Comisiones Permanentes. Los preceptos referidos establecen lo siguiente:

Artículo 42. (LGIPE)

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***



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

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 período de tres años y la presidencia será rotatoria en forma anual entre sus integrantes.

[...]

Artículo 192. (LGIPE)

1. El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

Artículo 194. (LGIPE)

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

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

b) *La presidencia de la Comisión será rotativa y será designada anualmente entre los integrantes de la Comisión;*

[...]

Artículo 459. (LGIPE)

[...]

3. *La Comisión [de Quejas y Denuncias] 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.*

Artículo 9. (Reglamento Interior del INE)

1. *Las Comisiones de Prerrogativas y Partidos Políticos; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral Nacional; Capacitación Electoral y Educación Cívica; Registro Federal de Electores; Quejas y Denuncias; Fiscalización, y Vinculación con los Organismos Públicos Locales se integrarán exclusivamente por Consejeros Electorales, designados por el Consejo, con el número de Consejeros que en cada caso establece la Ley Electoral, quienes podrán participar hasta en cuatro de ellas por un periodo de tres años, uno de los cuales será su Presidente y funcionarán de manera permanente. La Presidencia será rotativa en forma anual entre sus integrantes. El procedimiento de rotación se determinará en el Reglamento de Comisiones del Consejo.*

[...]

Artículo 11. (Reglamento de Comisiones del Consejo General)

1. *En todas las Comisiones, el periodo de la Presidencia durará un año, contado a partir del día de la designación.*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

2. A la conclusión de dicho periodo, los integrantes de la Comisión correspondiente, en la siguiente sesión que celebren, designarán de común acuerdo al Consejero que asumirá las funciones de Presidente, respetando las reglas de rotación entre todos sus integrantes. Dicha designación deberá ser ratificada por el Consejo.”²

De las disposiciones transcritas, se desprenden con claridad las premisas siguientes:

- a) Son 8 las Comisiones Permanentes —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—;
- b) Todas las Comisiones Permanentes se integran exclusivamente por Consejeros Electorales;
- c) Las y los Consejeros Electorales podemos participar: *i)* hasta en cuatro de las Comisiones Permanentes; y *ii)* por un periodo de tres años;
- d) Las Comisiones se integrarán con un mínimo de tres y un máximo de cinco Consejeros Electorales —la de Quejas y Denuncias por tres Consejeros; la de Fiscalización por cinco, y la de Vinculación con los Organismos Públicos Locales por cuatro—, y
- e) La presidencia de tales Comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.

En los términos descritos, los elementos centrales de tales disposiciones aluden al número de integrantes de las Comisiones Permanentes; el número máximo de

² El texto en negrillas está fuera del original.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Comisiones Permanentes que una o un Consejero Electoral puede integrar; la temporalidad de la duración del encargo de los Consejeros Electorales en las Comisiones, y la rotación anual de sus Presidencias.

En ese contexto, y a pesar de la claridad de las disposiciones legales que nos aplican como integrantes del máximo órgano de dirección en este Instituto, en la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 8 de septiembre de 2017, se resolvió la integración de las Comisiones Permanentes y Temporales, en contravención expresa a lo mandado en la Constitución y en la LGIPE.

Ello, puesto que el Acuerdo aprobado incorpora una interpretación según la cual, las y los Consejeros Electorales nuevamente podrán formar parte de una Comisión Permanente, transcurridos los tres años de integración inicial de las mismas, de forma tal que al menos uno o dos de ellos formarán parte de las Comisiones por seis años consecutivos.

SEGUNDA. El motivo central de mi disenso con la decisión aprobada —tal como lo expuse en la sesión extraordinaria del Consejo General—, radica en que con ella se atenta contra el principio de legalidad al que estamos obligados quienes integramos este órgano máximo de dirección.

Al respecto, vale la pena destacar que con la nueva conformación de las Comisiones Permanentes, es claramente identificable que —en contravención a lo previsto en la LGIPE—: *i)* en 7 de las 8 Comisiones Permanentes, uno o dos Consejeros o Consejeras Electorales que ya formaron parte de las mismas en los anteriores tres años, repiten integración, e incluso *ii)* en 7 de las mismas, los actuales Presidentes



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

ya tuvieron ese carácter como integrantes de esas Comisiones en el periodo trienal anterior.

Los argumentos utilizados por la mayoría de quienes aprobaron el Acuerdo, para “motivar” la determinación, se basan en que se trata de una “nueva integración” de las Comisiones, por lo que no les resulta aplicable una interpretación gramatical de las reglas previstas en la LGIPE, ya que:

a) Ya terminaron los tres años correspondientes a cada una de las anteriores integraciones, por lo que el plazo previsto en Ley ya se colmó. Es decir, si bien la LGIPE establece que una integración durará tres años, el Acuerdo aprobado en el 2014 estableció esa duración. Aunado a ello, en todos los casos, al menos la mayoría de las y los integrantes de cada una de las Comisiones no formaron parte de las mismas desde 2014, por lo que hay una renovación mayoritaria de todas las Comisiones;

b) Hay tres nuevos integrantes del Consejo General, con motivo de la finalización del periodo de tres colegas que terminaron en abril de este año su mandato, y

c) No hay norma que prohíba que puedan volver a integrar la misma Comisión que integraban, por lo que las decisiones deben respetar el consenso de la mayoría. Adicionalmente, argumentaron que, de aplicarse estrictamente la norma, implicará que para los Consejeros cuyo encargo dure nueve años, en el último periodo, no podrán integrar Comisiones Permanentes, si es que durante los 6 primeros años ya integraron las 8 Comisiones (cuatro por año, en términos de lo permitido por la LGIPE).

No puedo acompañar dichos argumentos, en virtud de las consideraciones siguientes:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

La decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, no sólo atenta contra los principios de legalidad y certeza, rectores en materia electoral, sino que pervierte la naturaleza misma de las reglas contenidas en la LGIPE, tanto por lo que hace al periodo de permanencia de las y los integrantes de las Comisiones, como a las reglas para la determinación de sus Presidencias.

Al respecto, es preciso recordar que con motivo de la reforma electoral de 2007-2008 se incorporaron al artículo 116 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante "COFIPE") las reglas correspondientes a la integración y temporalidad de la duración de las Comisiones, así como las relativas a la rotación de sus Presidencias, en los términos siguientes:

"Artículo 116

- 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, 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.***
- 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 octubre del año previo al de la elección, a sus integrantes y al consejero electoral que la presidirá.*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

4. Todas las comisiones se integrarán con un máximo de tres consejeros electorales; podrán participar en ellas, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, así como representantes de los partidos políticos, salvo la del Servicio Profesional Electoral.

[...]³

De la lectura del texto incorporado al COFIPE se advierte que la LGIPE lo reproduce en sus términos por lo que hace al periodo de duración de la integración de las y los Consejeros Electorales en las Comisiones Permanentes, así como en lo relativo a la rotación anual de sus Presidencias. Si bien se modifican en la LGIPE el número tanto de Comisiones Permanentes, como el máximo de integrantes que pueden conformarlas, ello no incide en las reglas de temporalidad, y deriva precisamente de que el INE se compone de once Consejeros Electorales, mientras que en el IFE eran nueve.

Para comprender las razones que llevaron a incorporar dichas disposiciones al COFIPE, resulta relevante retomar los argumentos contenidos en la exposición de motivos de dicho Código, mismos que se transcriben en seguida:

"B. Instituto Federal Electoral

[...]

Consejo General y órganos ejecutivos

Proponemos diversas adecuaciones que tienen como objetivo común fortalecer al Consejo General como autoridad máxima del IFE y también como órgano colegiado de deliberación y resolución. Las primeras derivan de la reforma constitucional, en los aspectos referidos a la duración del mandato y renovación escalonada del consejero presidente y los consejeros electorales. En

³ El texto en negrillas está fuera del original.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

materia de facultades y atribuciones del Consejo General, se incorporan las derivadas de la citada reforma previa, entre otras de manera fundamental las relativas radio y televisión.

[...]

Otras propuestas responden a la experiencia del IFE en los más de tres lustros que han transcurrido desde su creación en 1990. Al respecto cabe destacar la que propone superar la indebida superposición entre las estructuras de dirección y las de ejecución, que ha derivado en prácticas que no por cotidianas deben ser consideradas válidas.

Nadie pone en duda, por el contrario se trata de fortalecer, el papel del Consejo General como autoridad máxima del IFE, ni tampoco el papel central que el modelo político organizativo adoptado desde 1994, desarrollado en 1996, otorga a los consejeros electorales. Pero ni en 1994 ni en 1996 la intención del legislador fue convertir a éstos últimos, en lo individual o a través de comisiones permanentes de consejeros, en superiores jerárquicos de la estructura ejecutiva y del Servicio Profesional Electoral.

*El diseño institucional del IFE supone desde su origen la existencia y convivencia armónica, pero con facultades delimitadas para cada ámbito, de dos estructuras, una de dirección superior, confiada al Consejo General y otra de operación, confiada a la Junta General Ejecutiva y a los directores ejecutivos en su esfera específica de competencia. Sin embargo, particularmente a **partir de la reforma de 1996, cuyos méritos y positivos resultados todos reconocemos, se desató la tendencia a que las comisiones permanentes de consejeros electorales actúen como órganos de dirección que subordinan y entorpecen el ejercicio de las facultades y atribuciones que el COFIPE otorga, de manera expresa a los órganos ejecutivos.***

La negativa práctica se agudizó por dos hechos: se han constituido comisiones permanentes de consejeros no contempladas en el COFIPE, de forma tal que casi para cualquier área de operación ejecutiva existe una comisión



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

de consejeros electorales, lo que no fue la intención ni el sentido de la existencia de tales comisiones. Baste señalar que el texto vigente del artículo 80 del COFIPE, en su párrafo 2, solamente contempla la existencia de cinco comisiones permanentes de consejeros electorales, pero usando en exceso la norma general del párrafo 1 del mismo artículo, se han creado más de diez comisiones adicionales de igual tipo.

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.

[...]"

De lo anterior se desprende que la incorporación de las reglas contenidas en el artículo 116 del COFIPE tuvo entre sus propósitos primordiales, evitar "*la existencia de compartimentos estanco que hace nugatoria la participación de otros integrantes del Consejo General*" a través del establecimiento de reglas específicas en torno a: *i)* el número máximo de integrantes que las podían conformar —mismo que, si bien varió en la LGIPE, no se modificó en cuanto a su sentido—; *ii)* el periodo en que los Consejeros y las Consejeras que la integrarían durarían en ese encargo específico, garantizando "*su renovación*" cada 3 años; y *iii)* la rotación anual de las Presidencias.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Dicho de otro modo, es claro que la reforma, que en lo sustantivo permanece vigente en la LGIPE, buscaba evitar la perpetuidad en la integración y la determinación de la Presidencia de las Comisiones Permanentes.

Derivado de lo anterior, resulta indebido interpretar esa norma en el sentido de que el mandato del Consejo General consiste únicamente en determinar, cada tres años, qué Consejeras y Consejeros habrán de integrar las Comisiones Permanentes, pudiendo optar porque los mismos Consejeros las integren durante seis años consecutivos, puesto que ello haría nugatorio no solo el propósito, sino el texto mismo de la norma.

Tampoco resulta válido concluir que la única limitante a la que está sujeto el Consejo General consiste en garantizar la renovación de al menos la mayoría de las y los integrantes de una Comisión Permanente, puesto que ello no se desprende de ninguna forma, ni del artículo 116 del COFIPE —menos aún, se las razones que motivaron su incorporación—, ni del artículo 42 de la LGIPE.

Por otra parte, el argumento expuesto por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, en términos de que estamos ante “una nueva integración del Consejo General”, debido a la incorporación de este año de dos Consejeras y un Consejero electoral, no solo obvia que eso es connatural a la determinación constitucional del escalonamiento en la integración del Consejo General, sino que genera una práctica perniciosa, que fortalece el capricho o las prácticas de “*estanco*” que desde la regulación en el COFIPE buscaron eliminarse.

Ello pues, considerando que cada tres años se integrarán al Consejo General por lo menos tres nuevas Consejeras y Consejeros, siempre que se renovaran las integraciones de las Comisiones —cada tres años—, se estaría en presencia de “una nueva integración” del Consejo General —puesto que las renovaciones de sus





Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

integrantes también ocurre cada tres años—, lo que conllevaría la posibilidad de que, con independencia del periodo de su designación, cada Consejero —incluso más de uno en algunas de las Comisiones— pudiera “perpetuarse” en una misma Comisión Permanente, repitiendo incluso Presidencias, y atentando contra uno de los objetivos primordiales de la reforma: *dar pauta a que otros consejeros integren las Comisiones.*

Bajo esta misma lógica, no comparto el argumento relativo a que no hay alguna norma que prohíba expresamente que las y los Consejeros vuelvan a ocupar la misma comisión que por tres años antes ya habían integrado. Ello debido a que no se respeta el principio general —y jurisprudencial— de que los servidores públicos sólo podemos hacer lo que nos está permitido; ya que es ampliamente sabido que el primer párrafo del precepto 16 de la Constitución Federal contempla varias garantías específicas de seguridad jurídica, dentro de las que se encuentra la de mandamiento escrito de autoridad competente, que consiste en que las autoridades, incluyendo las administrativas, sólo pueden molestar al gobernado en su persona, familia, domicilio y posesiones, mediante mandamiento escrito, siempre que cuenten con facultades expresamente concedidas por las disposiciones legales. En tal virtud, carecen de validez los actos de las autoridades administrativas que no estén autorizados por alguna norma jurídica, aunado a que tanto el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se han pronunciado al respecto sentando Jurisprudencia.

Al respecto, no hay que olvidar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre dos tipos de facultades de las que goza la autoridad administrativa:
a) Las discrecionales, y a) Las facultades regladas.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

Sobre las segundas, las define claramente como aquéllas cuya norma señala las consideraciones para su aplicación y que obligan a la autoridad a cumplir, con lo que la Ley dispone. Es decir, debe procederse en los términos de la norma prescrita, sin margen de apreciación subjetiva ni discrecional, y por ello es claro que su incumplimiento vulnera derechos fundamentales. Supuesto en el que nos encontramos en el caso que nos ocupa, pues estamos ante una disposición expresa que indica y norma la forma en que la autoridad habrá de conducirse ante la conclusión del periodo de tres años que dura la integración de las Comisiones Permanentes.

En otro orden de ideas, tampoco puedo acompañar el argumento esgrimido en el sentido que las decisiones se tomen por consenso, en detrimento del principio de legalidad. Al respecto, si bien es cierto el Consejo General es un órgano colegiado en el que las decisiones se adoptan por consenso o por mayoría de votos, el límite preciso de las decisiones que se pueden adoptar lo encontramos en la Constitución y en la Ley. En este sentido, no resultan válidos los consensos a los que se pueda llegar, si estos se encuentran al margen de la Ley.

Por último, la interpretación expuesta y aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales parte de la falsa premisa de que de aplicarse estrictamente la norma, implicará que para los Consejeros que tengan el encargo por nueve años, en el último periodo, no podrán integrar Comisiones permanentes, si es que durante los 6 primeros años ya integraron las 8 Comisiones.

Mi disenso, radica también precisamente en que en este momento, ni siquiera se está aplicando el deber de no repetir Comisiones y Presidencias, y se pretende justificar la decisión con una hipótesis de excepcionalidad que en este momento no existe.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

En relación con lo anterior, estoy convencida que la aplicación del principio de legalidad no es incompatible con que se tomen decisiones a partir de una causa extraordinaria.

No desconozco que en el pasado, se han incumplido las reglas establecidas en el COFIPE, pero tampoco puedo obviar que ello ocurrió ante la salida de tres de los Consejeros Electorales del otrora IFE en el año 2010, misma que dejó al Instituto integrado por seis Consejeros Electorales únicamente. Fue por ello que se rompieron las reglas de integración de las Comisiones Permanentes, ya que era materialmente imposible cumplir con las reglas establecidas en el COFIPE, ante la omisión, por parte del Congreso de la Unión, en la designación de tres Consejeros Electorales, durante poco más de un año⁴.

En consecuencia, si bien en ese contexto hubo Consejeros y Consejeras Electorales que integraron más de las Comisiones Permanentes que estaban permitidas en la propia Ley, y hubo integraciones que eran de un menor número de Consejeros y Consejeras Electorales de los que establecía la propia Ley, se trató de una situación extraordinaria que la Ley no podía prever, y que se tenía que atender.

Por tanto, es mi convicción que la LGIPE en los diversos artículos que con antelación se han transcrito no deja lugar a dudas de la forma de integración y de la duración de las Comisiones Permanentes. Por ello, no hay cabida a una interpretación innecesaria, debido a que las facultades regladas y al mandato que

⁴ En este sentido, hubo necesidad de regular estas situaciones extraordinarias, guiándose las decisiones de integración de Comisiones Permanentes, por la tesis de jurisprudencia en materia electoral, identificada con el número CXX/200, con el rubro siguiente: **LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS.**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

debemos cumplir están claramente señaladas, y que en consecuencia, como servidores públicos estamos obligados a cumplir.

En concordancia con lo anterior, vale la pena retomar lo señalado en la Jurisprudencia en materia Constitucional de la Novena Época, con Registro: 176707, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXII, Noviembre de 2005, con el número de control P./J. 144/2005, Página: 111, con el rubro y texto siguiente:

FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. *La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Acción de inconstitucionalidad 19/2005. Partido del Trabajo. 22 de agosto de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de octubre en curso, aprobó, con el número 144/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de octubre de dos mil cinco.

Para ejemplificar las razones de la medida discrecional que están aplicando la mayoría de las y los Consejeros Electorales, y que atenta contra el principio de legalidad, expondré de una manera gráfica la forma en que se incumple con las reglas establecidas tanto a nivel legal, como reglamentario.

Para ello, resulta relevante evidenciar la integración de las Comisiones Permanentes de 2014 a 2017 (sin tomar en consideración la integración temporal de las Consejeras y el Consejero que se incorporaron el 5 de abril de este año al INE); y la integración aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales para el periodo 2017-2020, y que es motivo de este voto particular:

Comisión	Integración 2014-2017. <u>Los que</u>	Integración 2017-2020	Observaciones
Permanente	<u>aparecen con negritas, son los que ya</u>	<u>Los que están con negritas son</u>	
Comité	<u>ocuparon la Presidencia de la misma</u>	<u>quienes repiten.</u>	



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Prerrogativas y Partidos Políticos (CPPP), y Comité de Radio y Televisión (CRT).	Marco Antonio Baños Martínez Benito Nacif Hernández A. Pamela San Martín Ríos y Valles Enrique Andrade González Ciro Murayama Rendón	Benito Nacif Hernández. (Presidente) Adriana Margarita Favela Herrera Beatriz Claudia Zavala Pérez	No sólo repite integración, sino Presidencia, tanto en CPPP como en CRT
Servicio Profesional Electoral Nacional.	Benito Nacif Hernández Marco Antonio Baños A. Pamela San Martín Ríos y Valles Jaime Rivera Velázquez Dania Paola Ravel	Dania Paola Ravel Cuevas Ciro Murayama Rendón Enrique Andrade González Jaime Rivera Velázquez Adriana Favela Herrera	
Registro Federal de Electores	Benito Nacif Hernández Adriana Favela Herrera Enrique Andrade González Ciro Murayama Rendón Dania Paola Ravel Cuevas	Enrique Andrade González (Presidente) Marco Antonio Baños Martínez Dania Paola Ravel Cuevas Jaime Rivera Velázquez	No sólo repite integración sino presidencia
Quejas y Denuncias	José Roberto Ruiz Saldaña Adriana Favela Herrera Beatriz Claudia Zavala Pérez	Adriana M. Favela Herrera (Presidenta) Benito Nacif Hernández Beatriz Claudia Zavala Pérez	No sólo repite integración sino presidencia
Vinculación con los organismos públicos	Ciro Murayama Rendón Marco Antonio Baños Martínez Adriana Favela Herrera Jaime Rivera Velázquez	Jaime Rivera Velázquez (Presidente) Marco Antonio Baños Martínez Dania Paola Ravel Cuevas Beatriz Claudia Zavala Pérez	Repite integración
Fiscalización	Enrique Andrade González Ciro Murayama Rendón Benito Nacif Hernández Dania Paola Ravel Cuevas Beatriz Claudia Zavala Pérez	Ciro Murayama Rendón (Presidente) Benito Nacif Hernández Marco Antonio Baños Martínez Adriana M. Favela Herrera A. Pamela San Martín Ríos y Valles	No sólo repiten integración, sino que el primero presidencia
Capacitación Electoral y Educación Cívica	José Roberto Ruiz Saldaña Enrique Andrade González Marco Antonio Baños Martínez Beatriz Claudia Zavala Pérez	Benito Nacif Hernández (Presidente) Enrique Andrade González Ciro Murayama Rendón	Repite integración



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

	Jaime Rivera Velázquez	A. Pamela San Martín Ríos y Valles Beatriz Claudia Zavala Pérez	
Organización Electoral	Marco Antonio Baños Martínez A. Pamela San Martín Ríos y Valles Beatriz Claudia Zavala Pérez Jaime Rivera Velázquez	Jaime Rivera Velázquez (Presidente) Marco Antonio Baños Martínez José Roberto Ruiz Saldaña	Repite integración

A partir de los argumentos expuestos a lo largo del presente voto particular, particularmente, tomando en consideración las razones que motivaron la regulación contenida en el artículo 42 de la LGIPE, resulta insostenible que:

- a) De los siete Consejeros y Consejeras que de 2014 a 2017 integraron y/o presidieron alguna Comisión Permanente, cinco de ellos vuelven a formar parte de por lo menos una de las Comisiones que ya habían integrado;
- b) Cuatro de los siete Consejeros y Consejeras ocupan la Presidencia de una Comisión que ya habían presidido entre el 2014 y el 2017;
- c) En siete de las ocho Comisiones Permanentes hay por lo menos uno de esos cinco Consejeros o Consejeras que vuelven a integrar una misma Comisión; y
- d) De esos cinco Consejeros, tres repiten Comisión y Presidencia.

Adicionalmente, no podemos obviar que ante la incorporación de las dos Consejeras y un Consejero en este año, estamos en presencia de una nueva conformación del Consejo General (no de una nueva integración, porque ni cambiaron las atribuciones del Instituto, ni la mayoría de quienes integran fueron sustituidos); por ello, estoy convencida que quienes integramos determinadas Comisiones Permanentes desde 2014, no podemos pretender permanecer en las mismas,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

porque la temporalidad de tres años de permanencia en esos espacios es muy clara y ya concluyó.

En este sentido, la interpretación que pretende darse a la norma, no sólo es sesgada, sino que además de atentar contra el principio de legalidad al que estamos obligadas las autoridades electorales, pone en riesgo la imparcialidad de nuestras decisiones, puesto que se estaría validando que el marco de la Ley ya no constituye el límite claro a las mismas.

No debe obviarse que, de aceptarse esta decisión incluso se estaría dando pauta para validar que se “*perpetuara*” durante nueve años la permanencia de cualquier Consejero Electoral en una de las Comisiones Permanentes, puesto que sería una interpretación que podría aplicarse a las subsecuentes integraciones de las Comisiones. Lo anterior cobra mayor relevancia, considerando que cada tres años habrá renovación de Consejeras y Consejeros Electorales y, bajo el argumento en el que se basa su decisión, este Instituto siempre estará entonces bajo “una nueva integración”.

Así, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los preceptos legales y reglamentarios invocados deben observarse, y privilegiarse siempre su interpretación, en apego a los principios rectores de la función electoral.

Por ello, estoy convencida que las condiciones que con la citada reforma de 2007 buscaron protegerse y que están vigentes, hoy están en riesgo. El deber del respeto a la legalidad y a la certeza a la que estamos obligados, me convence de no sólo no acompañar el proyecto que se presenta, por las razones ya expuestas, sino a lamentar que en un contexto tan reiterado y evidente de desconfianza en las instituciones —del que no es ajeno este Instituto, ni quienes integramos el Consejo



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

General—, se pueda tomar una decisión que no sólo abona más a la desconfianza en las instituciones, sino que incluso puede poner en riesgo la legalidad de las decisiones que se tomen en el seno de esas Comisiones, mismas que, en algunos supuestos específicos —en particular, las Comisiones de Quejas y Denuncias y de Fiscalización, y el Comité de Radio y Televisión— emiten actos de autoridad.

Por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LGIPE, 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del INE y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General, presento VOTO PARTICULAR, respecto del punto 5 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el pasado 8 de septiembre de 2017, 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.

Lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles
Consejera Electoral