

**VOTO CONCURRENTE QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL DANIEL NÚÑEZ SANTOS EN EL ACUERDO CG212/2018 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO INTERIOR, DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL Y DEL REGLAMENTO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, TODOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

Con fundamento en el artículo 23 numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, emito el presente con el objeto de desarrollar las razones por las cuales considero es necesario abundar y precisar la motivación sobre la constitucionalidad y legalidad de las modificaciones contenidas dentro del acuerdo en mención. En primer lugar, tal y como lo establece el artículo 121, fracción I de la Ley de Instituciones Electorales para el Estado de Sonora, el Consejo General tiene la atribución de aprobar los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las atribuciones del Instituto Estatal y sus órganos desconcentrados y en concordancia con el artículo 120, último párrafo del mismo ordenamiento legal en el que señala que los acuerdos y resoluciones se tomarán por mayoría de los integrantes del Consejo General, como es el caso del acuerdo que nos ocupa.

De tal manera, lo que se propone en este acuerdo son algunos aspectos en concreto, uno evidentemente atender la reforma electoral local del año dos mil diecisiete y la cual genera la necesidad de modificar el Reglamento Interior, cuya obligación se encuentra en el artículo transitorio Tercero de dicha reforma y la cual establecía el plazo de tres meses para adecuar nuestra normatividad interna, cuyo término venció el treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, en segundo lugar tenemos la Ley Estatal de Responsabilidades que nos obliga a contar con un órgano de control interno, una unidad investigadora y una unidad sustanciadora como una condicionante específica para echar a andar todo el entramado anticorrupción que el Constituyente Permanente Estatal y, posteriormente, el Congreso del Estado determinó qué procedía para el Estado de Sonora, asimismo en tercer lugar se realizaron algunas adecuaciones para encuadrar cierto tipo de situaciones sobre todo ante omisiones que se han generado por parte de la Junta General Ejecutiva en algunos casos, por parte del Consejo General en otros, por parte de servidores públicos que tienen atribuciones específicas derivadas de la Ley electoral o del propio Reglamento Interior y que considero, si bien es cierto, esas atribuciones están ahí, no son absolutas, es decir, para el ejercicio de las mismas se tiene que establecer una serie de parámetros, de tal forma que no estamos invadiendo ninguna atribución, no estamos asumiendo como Consejo General facultades que por Ley no nos correspondan sino que estamos por el hecho de que se pongan condiciones objetivas que deban cumplirse para el ejercicio de tal atribución.

Por otro lado, reiterar que el acuerdo del que es objeto el presente, sí fue hecho del conocimiento de la Presidencia por la vía establecida para ello, el artículo 6 del Reglamento Interior habla de un aspecto potestativo, no obligatorio, dice podrá, y a partir de ahí decidimos hacer uso de ese aspecto potestativo y se hizo del conocimiento por la vía que legalmente procede, más allá de quien haya tenido conocimiento primero, segundo o tercero, lo cierto es que sí hay un conocimiento expreso por parte de la titular de la Presidencia de este Instituto, en ese sentido creo que al no establecer el Reglamento Interior una temporalidad mínima o máxima para el momento de tomar conocimiento sino que en todo caso, ese conocimiento debe hacerse conforme al propio Reglamento, lo que determina que se queda absolutamente salvada esa atribución potestativa de hacer del conocimiento de la Presidencia. Aunado a ello, el propio reglamento no establece los efectos para los cuales deba hacer del conocimiento una propuesta de modificación al Reglamento Interior a la presidencia del Instituto por lo que en las constancias que obran en el expediente, claramente queda acreditado que sí tuvo conocimiento del contenido de la propuesta en el tiempo previsto por el propio Reglamento Interior para ello y como consecuencia, tuvo los elementos necesarios para hacer valer sus defensas, excepciones o posición a favor o en contra de las propuestas referidas. No obsta decir que durante la sesión que fue desahogada la propuesta de modificación al reglamento referido, se realizó la lectura completa del proyecto de acuerdo que proponía modificar el reglamento Interior, se abrió para debates en primera, segunda y tercera ronda, en la que participaron la totalidad de los consejeros electorales, presentando los argumentos a favor y en contra de tal proyecto y, posteriormente, emitiendo su voto a favor y en contra según lo que determinó cada uno de ellos. Es decir, se cumplieron TODAS las formalidades del procedimiento establecidas en el propio Reglamento Interior y quienes optaron por votar en contra, ejercieron su derecho a presentar voto particular, así como un servidor optó por presentar un voto concurrente para precisar en algunos casos y abundar, en otros, respecto de la motivación que originó la modificación del reglamento interior.

Por otra parte, se aduce que los asuntos enviados en alcance por cinco consejeros para ser desahogados en la sesión de Consejo General del día viernes 23 de noviembre a las 18:00 horas, no fueron publicados en tiempo en la página de internet del Instituto Estatal Electoral, según lo dispone el artículo 11 del Reglamento de Sesiones del Instituto Estatal Electoral, sin embargo, esa situación no puede ser impedimento para ser desahogados en dicha sesión por dos circunstancias en particular: la primera, que se realiza una interpretación incorrecta del artículo 11 referido pues el plazo de seis horas que el mismo señala se refiere a la temporalidad con la que los integrantes del Consejo General deben ser notificados por escrito de que se han enviado asuntos en alcance que están en posibilidad de ser incorporados en el orden del día de la sesión convocada, lo cual



en el caso que nos ocupa se cumple cabalmente, ahí radica la formalidad esencial o presupuesto necesario que impone la norma para que pueda ser desahogado el punto, como acto condicionante de que exista un tiempo razonable de seis horas para estar en condiciones de poder analizar, debatir y en algunos casos, votar a favor o en contra de determinado asunto que se envía en alcance, aspecto que, insisto, fue cubierto cabalmente y que en la propia sesión consta que ningún integrante del consejo general señaló como incumplido, esto es así porque si los consejeros que aprobaron el contenido de dicho artículo 11 hubiesen querido que tanto la notificación como la publicación en la página se realizarán seis horas antes, la redacción del artículo 11 sería distinta pues hubiese redactado de manera conjuntiva ambos supuestos y no de manera disyuntiva, como realmente está, pues hasta se empleó un signo ortográfico denominado “coma” de por medio para separar los supuestos; en segundo lugar, el acto de publicación en la página de internet del Instituto refiere una obligación generada para una instancia técnica administrativa del Instituto cuya relación jerárquica directa no es directamente con los consejeros, de ahí que no puede imponerse la carga a los consejeros solicitantes de la publicación de los asuntos que se enviaron en alcance para su desahogo en la sesión y si tal publicación no se realizó o si se realizó en forma previa o posterior a la sesión, es una responsabilidad directa de quien tiene a su cargo la actualización de la página de internet o su superior jerárquico, situación que no puede ser, de ninguna manera, impedimento para su desahogo en la sesión correspondiente, máxime que no es una condicionante expresa establecida con una temporalidad específica, tal y como quedó acreditado en lo expresado en este párrafo. Ahora bien, el propio voto particular señala que la publicación se realizó en forma previa al inicio de la sesión, lo cual sin duda cumple con el imperativo previsto en el artículo 11 del Reglamento de Sesiones, aclarando que sin establecer temporalidad pero para efectos de publicidad de actos, afortunadamente se realizó en forma previa a la sesión.

Asimismo, considero importante abundar en la facultad reglamentaria que tiene atribución el Consejo General de este Instituto Electoral de ejercer, al respecto, la Suprema Corte ha sustentado, criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES”. Época: Novena Época Registro: 166655 Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Constitucional Página: 1067. En dicho criterio establece que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.

Igualmente cabe mencionar que la facultad reglamentaria está limitada por los siguientes dos principios: el principio de reserva de ley y el de subordinación jerárquica. El primero de ellos significa que cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras fuentes, en especial el reglamento.

El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

Es preciso señalar que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse 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.

Lo anterior encuentra sustento argumentativo en las tesis jurisprudenciales del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J. 29/2007 con rubro "CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"<sup>54</sup> y P./J. 30/2007, con rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES"

En este sentido tal y como lo señale en párrafos anteriores queda ampliamente sustentado el criterio que en cuanto a la facultad reglamentaria ha emitido el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que en relación a lo expresado anteriormente, estimo que el acuerdo CG212/2018 y el contenido de las modificaciones tanto del Reglamento Interior, así como el Reglamento de la Junta General Ejecutiva y el Reglamento de Sesiones del Consejo General, todos del Instituto Estatal Electoral transgreden en ningún momento los límites establecidos tanto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, el Reglamento de Elecciones y demás normatividad aplicable de mayor jerarquía, sino que dichas modificaciones obedecen a propias obligaciones impuestas a este Instituto derivadas de las reformas de la Ley Electoral local como



al Sistema Estatal Anticorrupción, mismas que no habían sido atendidas por este Consejo General, y por otro lado establece reformas que impactan en los procesos internos de este Instituto sin que ellas violen o pretendan sobrepasar atribuciones claramente delimitadas por la Ley. Ahora bien, con base en lo expuesto en párrafos precedentes, resulta imposible que el Consejo General se vea limitado a redefinir su visión orgánica o sustantiva y adjetiva, en aras de mejorar las condiciones normativas con las que cumple sus atribuciones, esto limitaría sobremanera el cambio de visión que se presenta ante los retos enfrentados en cada proceso electoral y, como tal, si suigiéramos esa visión tan conservadora, el desarrollo institucional estaría estancado pues dependeríamos solo de la visión del legislador para poder evolucionar normativamente hablando en aspectos generales pero no en aspectos particulares que es donde la facultad reglamentaria tiene sentido.

Por otro lado, respecto de la creación de unidades técnicas, tal y como consta en el proyecto de acuerdo, la Presidencia del Consejo General ha sido omisa pues no ha propuesto modificaciones desde octubre de 2017 en generar la estructura necesaria para adecuar nuestra normatividad en materia anticorrupción, tan es así que el propio Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización generó, en el marco de sus atribuciones, una observación para el Consejo General de la cual, formalmente, no teníamos conocimiento, ante tal situación, para no incurrir en responsabilidad administrativa, propusimos la creación de las Unidades Técnicas de Investigación y Sustanciación, así como el órgano interno de control; no hacer eso, implicaba la posibilidad de ser sancionados en la vía administrativa por la omisión acreditada de la presidenta del Instituto, tanto en no hacer de nuestro conocimiento tal observación del ISAF como en no presentar la propuesta respectiva. Ahora bien, respecto del procedimiento de nombramiento de sus titulares, debemos dejar asentado que no se trata de un procedimiento que se rija por las disposiciones del Reglamento de Elecciones sino que se trata de una temática que ha constituido una exigencia ciudadana y que es el combate a la corrupción, de la que derivó la creación de un sistema nacional y el estatal, donde la Ley Estatal de Responsabilidades nos obliga a incorporarnos como organismo autónomo que es el Instituto, para tal efecto, imponía el deber de hacerlo en un plazo de tres meses a partir de julio de 2017, caso en el cual no se realizó; la premisa de dicho sistema es combatir actos de corrupción y no podría entenderse, en este caso, que quien tiene la atribución de administrar el instituto o ejercer los recursos pueda ser la misma persona que nombre a quien va a vigilar el correcto ejercicio de recursos o que va a investigar actos y omisiones que deriven en posibles responsabilidades de corte administrativo o sustancie o resuelva los procedimientos de sanción, eso sería caer nuevamente en simulación y es lo que la sociedad constantemente ha criticado. Dicho sistema promueve que quienes lo integren sean personas que lleguen a esos cargos por vía de convocatoria pública, con estabilidad laboral garantizada y que su remoción no esté pendiendo de si su conducta es acorde o no con quien ejerce recursos. Contrario a lo que se

argumenta, el Órgano de Control Interno refiere un nivel jerárquico similar al de Secretaría Ejecutiva y contará con dos unidades técnicas que es la investigadora y la sustanciadora, no se trata de tres unidades como erróneamente se señala.

Por otra parte, respecto del procedimiento que debe seguirse para el nombramiento de Secretario Ejecutivo, Directores Ejecutivos y titulares de las Unidades Técnicas, es necesario dejar asentado que los artículos 20 y 24 del Reglamento de Elecciones habla de un procedimiento que inclusive, este consejo general ha desahogado en los dos casos en los cuales se han realizados tales nombramientos, este procedimiento implica la realización de una valoración curricular, entrevista y consideración de los criterios que garanticen imparcialidad y profesionalismo de los aspirantes, en los términos en que son aplicables para la selección de los consejeros distritales y municipales, tal y como consta en el numeral 3 del artículo 24 del Reglamento de Elecciones, en ese sentido, el trabajo de dicha comisión refiere precisamente el realizar ese trabajo como presupuesto para que la Consejera Presidenta pueda realizar la propuesta de designación al Consejo General, para ello, facilitará su labor mediante la emisión de un dictamen donde deberá constar el resultado de esa exigencia normativa impuesta por el reglamento de elecciones (valoración curricular, entrevista y consideración de criterios que garanticen imparcialidad y profesionalismo), situación que, insisto, consta en los expedientes de designación del Secretario Ejecutivo, Directores Ejecutivos y titulares de las unidades técnicas que se encuentran ejerciendo el cargo actualmente y por la que se considera que no debiera modificarse (aunque en esa ocasión fueron realizadas por los consejeros electorales en su totalidad).

Respecto de la atribución que se elimina al Director de Asuntos Jurídicos para rendir informes ante la ausencia del Secretario Ejecutivo, debemos dejar asentado que las ausencias temporales o definitivas tiene un procedimiento expreso para que el servidor público inferior jerárquico sea quien asuma el ejercicio de las mismas conforme a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 8 del Reglamento Interior.

Por lo anteriormente expuesto, emito el presente voto concurrete con las consideraciones vertidas.

**CONSEJERO ELECTORAL**



**DANIEL NÚÑEZ SANTOS**