

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-460/2016 Y ACUMULADOS SUP-RAP-462/2016, SUP-RAP-463/2016, SUP-RAP-466/2016 Y SUP-RAP-470/2016

RECURRENTES: PARTIDO NUEVA ALIANZA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: DAVID CETINA MENCHI, MAURICIO HUESCA RODRÍGUEZ, RAMIRO IGNACIO LÓPEZ MUÑOZ, JOSÉ ALBERTO MONTES DE OCA SÁNCHEZ, DANIEL PÉREZ PÉREZ, Y JOSÉ ANDRÉS RODRIGUEZ VELA

Ciudad de México, a dos de noviembre de dos mil dieciséis.

SENTENCIA

Que se dicta en cuanto a la impugnación del acuerdo **INE/CG661/2016** mediante el cual, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ aprobó el “*Reglamento de Elecciones*”, respecto de la cual se modifican diversos preceptos reglamentarios con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

ANTECEDENTES²

1. Necesidad de documento que incorpore las disposiciones aplicables a los procesos electorales locales. El 3 de septiembre de 2015, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG830/2015 por el que se determinaron las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales locales 2015-2016 y se mandató la emisión de un documento rector que incorporara todas las disposiciones aplicables a los Procesos Electorales Locales, a través de una labor de sistematización y armonización de su normativa reglamentaria, mediante la depuración,

¹ En adelante CG del INE

² De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que obran en autos se advierten los hechos.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

orden y concentración de disposiciones normativas que regulan sus funciones, en especial aquellos aspectos generales de las normas que rigen el desarrollo de cualquier tipo de Proceso Electoral.

2. Instrucción a la Comisión de Reglamentos. El 30 de octubre de ese año, el CG del INE mediante Acuerdo INE/CG933/2015, instruyó a la Comisión Temporal de Reglamentos la elaboración de una reglamentación integral que sistematizara las normas emitidas por el Instituto para el desarrollo de procesos electorales federales y locales, a través de la depuración, orden y concentración de disposiciones normativas que regulan los aspectos generales aplicables al desarrollo de cualquier tipo de proceso electoral.

3. Aprobación en Comisión de Reglamentos. El 2 de septiembre de 2016, la Comisión Temporal de Reglamentos aprobó someter a la consideración del CG del INE el proyecto de acuerdo por el que se apruebe el Reglamento de Elecciones.

4. Acto impugnado. El 7 de septiembre de 2016, el CG del INE emitió el acuerdo **INE/CG661/2016**, por el que se aprobó el “Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral”.

5. Recursos de Apelación. En desacuerdo con lo anterior, los partidos políticos Nueva Alianza³, MORENA, de la Revolución Democrática⁴, Acción Nacional⁵ y del Trabajo⁶, interpusieron sendas demandas de recursos de apelación, a fin de controvertir lo determinado por el CG del INE.

6. Recepción y turno. Los escritos de demanda de los recursos de apelación fueron recibidos en esta Sala Superior y, por acuerdo del Magistrado Presidente de este Tribunal, a fin de que se sustanciaran y elaborara el proyecto de resolución correspondiente, fueron turnados a las ponencias siguientes: Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa (SUP-

³ En adelante NA

⁴ En adelante PRD

⁵ En adelante PAN

⁶ En adelante PT

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

RAP-460/2016 y SUP-RAP-466/2016), Magistrado Flavio Galván Rivera (SUP-RAP-462/2016), Magistrado Manuel González Oropeza (SUP-RAP-463/2016) Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar (SUP-RAP-470/2016).

7. Sustanciación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada y los magistrados instructores sustanciaron los expedientes, admitieron las demandas y declararon el cierre de instrucción, con lo cual quedaron en estado de resolución los recursos previamente apuntados.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación⁷, por tratarse de recursos de apelación interpuestos por partidos políticos, a fin de impugnar el acuerdo del CG del INE, por el que se aprobó el “Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral”.

SEGUNDO. Acumulación

De la revisión de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes, se advierte que existe conexidad en la causa, ya que se controvierte el mismo acto, y señalan como responsable a la misma autoridad, de ahí que por economía procesal se estima procedente acumular los expedientes SUP-RAP-462/2016, SUP-RAP-463/2016, SUP-RAP-466/2016 y SUP-RAP-470/2016, al diverso SUP-RAP-460/2016.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 79

⁷ De conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, 40, apartado 1, inciso a), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente resolución, a los autos de los medios de impugnación acumulados.

TERCERO. Procedencia

Los medios de impugnación reúnen los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable, y en ellas se hace constar la denominación del partido recurrente, sus domicilios para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basan su impugnación; se exponen los agravios que les causa y los preceptos presuntamente violados y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación de los partidos políticos Nueva Alianza, MORENA, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y del Trabajo.

b) Oportunidad. Los medios de defensa son oportunos, dado que se presentaron dentro del plazo legal de cuatro días que previene la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para llegar a tal conclusión, debe tenerse presente que el acuerdo materia de controversia, si bien se emitió el pasado 7 de septiembre del año en curso, hubo un engrose a la propuesta originalmente presentada.

En el caso, los escritos de demanda identificados con los números de expediente SUP-RAP-460/2016, SUP-RAP-462/2016 y SUP-RAP-463/2016, interpuestos por los partidos políticos Nueva Alianza, MORENA y de la Revolución Democrática, respectivamente, se presentaron ante la autoridad

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

responsable el 11 siguiente, como se advierte en el sello de recepción que se asentó en la primera foja de los recursos impugnativos; resulta inconcuso que la interposición de los recursos de apelación a estudio se realizaron en tiempo.

Por lo que respecta a los expedientes identificados con los números SUP-RAP-466/2016 y SUP-RAP-470/2016, presentados por los partidos políticos Acción Nacional y del Trabajo, respectivamente, el engrose les fue notificado el 9 de septiembre de la presente anualidad.

Por lo que, el plazo para impugnar transcurrió del 12 al 15 de septiembre del año en curso, sin contar el sábado 10 y domingo 11 de septiembre por ser días inhábiles.

Luego, si las demandas de los recursos de apelación se presentaron el 13 y 15 de septiembre siguiente, resulta incuestionable que se presentaron dentro del plazo de 4 días previsto por el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación y personería. Dichos requisitos se cumplen en la especie, dado que quienes interponen los recursos de apelación son los partidos políticos Nueva Alianza, Morena, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y del Trabajo, los cuales cuentan con registro como partido político nacional.

Asimismo, fueron presentados por conducto de sus representantes con personería suficiente para hacerlo, dado que las demandas fueron suscritas por Roberto Pérez de Alva Blanco, Horacio Duarte Olivares, Guadalupe Acosta Naranjo, Francisco Gárate Chapa y Pedro Vázquez González, en su carácter de representantes de los aludidos institutos políticos, respectivamente, en el seno del CG del INE, mismas que son reconocidas por la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

d) Interés jurídico. Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la aplicación del Derecho, así como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

Se estima que el presente caso el interés jurídico de los partidos políticos Nueva Alianza, Morena, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y del Trabajo, se surte, en razón de que impugnan el acuerdo por el que se aprobó el “Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral”.

e) Definitividad. La resolución emitida constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud de la cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

CUARTO. Estudio de fondo. Por razón de método, en primer lugar se analizarán los agravios de carácter procesal que se refieren a diversas violaciones en cuando proceso deliberativo de aprobación del Reglamento impugnado y, en su caso, posteriormente, los motivos de disenso de fondo aducidos tanto respecto del Reglamento de Elecciones en general, como respecto del contenido de cada uno de los preceptos impugnados del propio Reglamento en orden progresivo, o bien, agrupados por temas.

I. Agravios de carácter procesal

El CG del INE carece de competencia para emitir normas aplicables a todo tipo de procesos electorales

Síntesis del concepto de agravio. El reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral⁸, en varios temas, establece normas que vulneran los principios de seguridad jurídica, competencia, fundamentación y motivación, dado que de conformidad a lo previsto en los artículos 16 y 41,

⁸ En adelante INE.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

el Consejo General del mencionado Instituto, carece de competencia para emitir normas aplicables a todo tipo de procedimientos electorales.

Debido a la dinámica de los procedimientos electorales no se debe abarcar en un solo instrumento normativo lo relativo a los procedimientos electorales federales y locales, además de compilar un gran número de anexos a manera de “*piloto automático*” en la organización de esos procedimientos.

La reforma constitucional de dos mil catorce en materia político-electoral no prevé que el INE deba reunir en un solo instrumento todo lo relativo a las elecciones federales y locales, además de que acorde a lo previsto en el artículo sexto transitorio, primer párrafo de la LGIPE, el mencionado Instituto sólo tenía ciento ochenta días para expedir un reglamento como el aprobado, por lo que se considera ilegal.

Además, al establecer normas que “*instrumenten*”, de manera ordenada y sistematizada, “*los aspectos generales*” para el desarrollo de cualquier procedimiento electoral, federal o local, rebasa la facultad de atracción del CG del INE, dado que la regulación hecha implica una superposición competencial, entre el mencionado Consejo y las legislaturas locales, las cuales acorde a las facultades constitucionales y legales, deben regular los actos de los Organismos Públicos Locales.

Análisis del concepto de agravio. Los anteriores argumentos hechos valer por MORENA devienen **inoperantes**, por ser vagos, genéricos y subjetivos. El partido político recurrente tenía la carga procesal de identificar los temas específicos y exponer las razones o motivos por los cuales considera que el CG del INE es incompetente.

Además no identifica de forma certera en qué temas el mencionado Consejo General de forma indebida ejerció su facultad de atracción, ni tampoco identifica por qué considera que existe una “*superposición competencial*” con las Legislaturas locales.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Respecto del argumento relativo a que en la reforma constitucional de dos mil catorce en materia político-electoral no se previó que el INE deba reunir en un solo instrumento todo lo relativo a las elecciones federales y locales y que sólo tenía ciento ochenta días, acorde al artículo sexto transitorio, primer párrafo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁹, se considera **infundado**, dado que no se previó la forma en que se debían expedir las **normas** reglamentarias, por lo que el CG del INE tiene plena libertad para determina si es en un solo reglamento o en varios, por lo que no asiste razón a MORENA.

Por otra parte, es **inoperante** lo relativo a que el mencionado Consejo General sólo tuviera ciento ochenta días, acorde al artículo sexto transitorio, primer párrafo de la LGIPE, dado que, como se advierte del Acuerdo controvertido, el Reglamento de Elecciones fue expedido a fin de sistematizar y reunir en un solo cuerpo normativo la mayoría de las normas que serán aplicadas en los procedimientos electorales locales y federales.

Para hacer evidente lo anterior, se transcribe la parte atinente del considerando primero del acuerdo controvertido, la cual es al tenor siguiente:

[...]

Así, con motivo de los procesos electorales federal y locales celebrados en 2014-2015, el Consejo General tuvo necesidad de emitir y armonizar a la nueva reforma, un conjunto de Reglamentos, Acuerdos, Lineamientos, manuales y demás instrumentos jurídico-electorales, indispensables para instrumentar la organización y desarrollo de los referidos procesos en sus múltiples aspectos, tanto formales como operativos, atendiendo a las competencias otorgadas al Instituto Nacional Electoral por el Constituyente Permanente, así como el legislador ordinario, mediante la reforma constitucional y legal aprobada en el año 2014.

Al 14 de julio -fecha de corte de la sistematización normativa encomendada-, se emitieron cerca de 2,028 Acuerdos, Lineamientos, Manuales, criterios, bases y reglamentos que las distintas áreas elaboraron para someter a consideración de las Comisiones y/o Consejo General.

⁹ En adelante LGIPE

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Es así que ante la cada vez más compleja actividad que la autoridad administrativa nacional debe desplegar por el aumento de sus atribuciones, nuevos entes regulados y diferentes competencias institucionales que articular, ha considerado imperativo reunir en un solo Reglamento, aquellas normas que regulen las actividades a desarrollar en cualquier Proceso Electoral, sea como institución rectora, o directamente responsable en su implementación, dejando únicamente en cuerpos normativos inferiores, tales como anexos, las cuestiones técnicas y operativas o específicas que sí requieran ser revisadas, actualizadas y aprobadas en cada proceso -de ser el caso- por la Comisión respectiva.

Al respecto, debe tenerse presente que un reglamento como documento normativo, se aspira a que su contenido se sustente preferentemente en un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general cuyo objeto es regular el ejercicio de las funciones y actividades de algún ramo, área o dependencia de la administración pública. En el caso, se pretende aprobar un reglamento que desarrolle y precise, entre otras cuestiones, la distribución competencial prevista, tanto en la Constitución como en la ley de la materia entre los diversos órganos nacional y locales, encargados de ejecutar las actividades propias de la función electoral.

[...]

Por tanto, al ser un Reglamento que aglutina diversos acuerdos y reglamentos, a fin de dar sistematicidad y contar con un solo cuerpo normativo que permita una mejor intelección de los temas para los operadores jurídicos de la norma, es que no es aplicable el plazo que MORENA refiere, de ahí que sea inoperante el concepto de agravio.

En diverso concepto de agravio expone MORENA que no se debió regular lo relativo al sistema de nombramiento de los funcionarios de los institutos electorales locales distintos a los integrantes del órgano superior de dirección, así como las bases para la coordinación, para la elaboración, tramitación, firma, implementación, ejecución y seguimiento de los instrumentos jurídicos de coordinación y cooperación que suscriban el instituto y los Organismos Públicos Locales, lo cual está previsto en los artículos 19 a 37 del reglamento impugnado, dado que tales normas, acorde a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, segundo párrafo, en el que se establece que: *“la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales”*, vulnerarían el principio de reserva de ley.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Lo anterior se hace evidente porque es la Constitución federal el instrumento normativo que regula la distribución de las competencias entre el INE y los Organismos Públicos Locales, sin que pueda ser el mencionado Consejo el que lleve a cabo esa división, por lo que se considera que se rebasó la facultad reglamentaria y viola con ello el principio de reserva de ley.

El concepto de agravio se considera **infundado**, toda vez que como se razonó en líneas anteriores, el Reglamento de Elecciones, entre otros aspectos, es un documento jurídico cuya finalidad fue sistematizar los diversos acuerdos y reglamentos del INE, entre ellos el ***“ACUERDO INE/CG865/2015, POR EL QUE SE EJERCE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN Y SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DISTRITALES Y MUNICIPALES, ASÍ COMO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS TITULARES DE LAS ÁREAS EJECUTIVAS DE DIRECCIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES”***.

Al respecto, cabe precisar que tal acuerdo ya fue materia de pronunciamiento por parte de esta Sala Superior al resolver el diverso recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-749/2015 y acumulados, cuya materia de impugnación lo constituyó el acuerdo INE/CG865/2015.

La justificación en la emisión de los citados lineamientos por parte de la entonces responsable, **cuya legalidad fue validada por este órgano jurisdiccional**, se sustentó precisamente en el reconocimiento que tienen los órganos máximos de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales para designar a sus Directores Ejecutivos; sin embargo, al advertir que las leyes electorales en las entidades federativas contenían sendos procedimientos para llevar a cabo esos nombramientos, consideró necesario definir requisitos mínimos y homologarlos para la designación de esos cargos, a fin de evitar que los consejeros electorales estuvieran

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

vinculados por nombramientos realizados previamente, reforzándose con ello la autonomía de los institutos electorales locales.

Esto es, la entonces responsable consideró indispensable que los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de los Organismos Públicos Locales Electorales se debían sujetar a determinadas normas para que existiera congruencia en los perfiles y toma de decisiones respecto a los mismos, estipulando expresamente que los lineamientos en cuestión **no serían aplicables al Servicio Profesional Electoral Nacional**.

Incluso, en observancia a la autonomía de las autoridades electorales locales, en el acuerdo por el que se aprobaron los citados lineamientos se previó que si las legislaciones electorales de las entidades federativas señalaban más requisitos adicionales que fortalecieran el perfil de los servidores públicos mencionados al momento de definir su designación, también se debían de aplicar.

En ese sentido, esta Sala Superior ya ha considerado que tales normas jurídicas son válidas, por lo que es innecesario que se vuelva a pronunciar, aunado a que MORENA no expone razones diversas a las estudiadas con antelación por esta Sala Superior.

De ahí que sea **infundado** el concepto de agravio.

Falta de certeza, legalidad, objetividad y exhaustividad en el proceso deliberativo de aprobación del Reglamento impugnado

Síntesis de los conceptos de agravio. Se alega falta de certeza, legalidad, objetividad y exhaustividad en el proceso deliberativo de aprobación del Reglamento impugnado, porque la Comisión Temporal de Reglamentos presentó un proyecto que no cumplió lo ordenado por el Consejo General, dado que se incorporan anexos, como parte del Reglamento, y normas que no fueron aprobadas previamente por el CG del INE, siendo las siguientes:

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

ARTÍCULOS QUE COMPRENDE EL REGLAMENTO	TEMÁTICA	ACUERDO	
Artículos 1 al 15	DISPOSICIONES GENERALES	N/A	N/A
Artículos 38 y 39	PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE ASUNCIÓN, ATRACCIÓN Y DELEGACIÓN	N/A	N/A
Artículos 98 y 99	MARCO GEOGRÁFICO ELECTORAL	N/A	N/A
Artículo 142	MONITOREO DE PUBLICACIONES IMPRESAS	N/A	N/A
Artículo 143	INFORME CUMPLIMIENTO INE- OPLE	N/A	N/A
Artículos 252 – 266	REGISTRO DE REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES	N/A	N/A Nota: Estos capítulos está integrada por tres acuerdos, sin embargo se complementa con regla que no está implementada en acuerdo
Artículos 274 – 294	REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES	N/A	N/A Nota: Estos capítulos están integrados por dos acuerdos, sin embargo se complementa con regla que no está implementada en acuerdo
Artículos 383 al 425	CÓMPUTOS DE ELECCIONES FEDERALES	N/A	N/A Nota: Estos capítulos no están integrados por acuerdos aprobados por el Consejo General
Artículos 441 al 443	REGLAS PARA MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO	N/A	N/A Nota: Estos capítulos no están integrados por acuerdos aprobados por el Consejo General

Por lo anterior, considera que se debió privilegiar el principio de objetividad y la discusión artículo por artículo, para que los integrantes del CG del INE tuvieran pleno conocimiento y certeza de lo que se estaba aprobando.

Máxime que la última propuesta de reglamento no fue circulada por la Comisión Temporal de Reglamentos y tuvo cambios sustanciales, tan es así que los Consejeros Electorales Pamela San Martín Ríos y Valles y José Roberto Ruiz Saldaña, al igual que la representación de MORENA, solicitaron mediante diversas mociones que se discutieran diversos temas que generaban duda, lo cual fue rechazado, con lo que se violó el principio de exhaustividad, señala como ejemplo el apelante, el caso del voto de los mexicanos en el extranjero.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Por tanto, desde su concepto al no haberse garantizado la entrega oportuna de la información relativa al Reglamento ahora impugnado, aunado a que no existió una real deliberación en la Comisión Temporal de Reglamentos como en el Consejo General y que el Reglamento aprobado no es el mismo que el discutido en sesiones previas de la citada Comisión, solicita se revoque el acuerdo controvertido.

El anterior planteamiento deviene **inoperante**, dado que, con independencia de que existan las violaciones alegadas por MORENA, lo cierto es que no se vulneró algún derecho sustancial del recurrente, porque si considera que alguna o algunas normas son contrarias al orden jurídico y por ello se deben derogar, el partido político recurrente tuvo expedito su derecho de impugnación, mediante el cual hizo valer los conceptos de agravio que consideró pertinentes.

En ese orden de ideas, no existe vulneración a algún derecho sustancial del actor, porque ante esta instancia se podría reparar, de ser el caso, el supuesto quebrantamiento al orden por la inclusión de normas jurídicas que, entre otros supuestos, se hubieran emitido sin facultad, invadiendo diversos ámbitos de competencia o por no tener sustento legal alguno.

Por ende, al no generarle agravio al recurrente las supuestas violaciones en la aprobación del reglamento impugnado, es que se considera **inoperante** el concepto de agravio.

II. Motivos de disenso de fondo aducidos tanto respecto del Reglamento de Elecciones en general, como respecto del contenido de cada uno de los preceptos impugnados en orden progresivo, o bien, agrupados por temas

Indebida fundamentación y motivación del Reglamento de Elecciones y violación al principio de deliberación democrática

Previamente a abordar el estudio de los agravios que esgrime el PRD, y toda vez que el acto reclamado consiste en el acuerdo general emitido por

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

el CG del INE, mediante el que expidió el Reglamento de Elecciones, se estima conveniente realizar un breve análisis respecto de la forma en que se encuentra integrado el citado organismo electoral, las facultades materialmente legislativas con las que cuenta y la forma en que se toman las determinaciones de su órgano superior.

El **INE** es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que es autoridad en la materia electoral (artículos 41, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 29, 30 y 31 de la LGIPE).

El **CG** es el órgano superior de dirección del **INE**, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; y se encuentra integrado por el **Presidente, diez Consejeros Electorales, un Consejero del Poder Legislativo** por cada grupo parlamentario, **un representante por cada partido político nacional** y el **Secretario Ejecutivo** (artículos 34, 35, 36, párrafo primero, y 41 de la LGIPE, y 4 párrafo primero, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral).

Ahora, de los integrantes del Consejo General, el Presidente y los Consejeros Electorales cuentan con derecho a voz y voto; mientras que los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo, únicamente tienen derecho a voz, pero sin voto, es decir, que solamente tienen atribución para concurrir y participar en las deliberaciones del Consejo y formular los cuestionamientos y opiniones que estimen convenientes, mas no para votar los proyectos de Acuerdo o Resolución que se sometan a consideración de dicho órgano (artículos 36, párrafos cuatro y nueve, y 41, párrafo segundo, de la LGIPE, y 4, párrafo dos, 8, párrafo primero, inciso a), 9, párrafo primero, inciso a), y 10, párrafo primero, inciso a), del Reglamento de Sesiones del CG del INE).

En ese sentido, dentro del cúmulo de facultades con que cuenta el CG del INE, se encuentra la **facultad reglamentaria**, la cual radica en una potestad

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

que le atribuye el ordenamiento jurídico para emitir normas jurídicas obligatorias a efecto de desarrollar y dar materialidad a los objetivos consignados en las leyes electorales (artículos 43, 44, párrafo primero, incisos a), j), r), gg), ii) y jj) de la LGIPE y 27 del Reglamento de Sesiones del CG del INE).

El ejercicio de dicha facultad se encuentra subordinado a otros principios que la moderan y le dan funcionalidad en el ámbito de un esquema democrático, a saber, los principios de **reserva de ley** y **subordinación jerárquica**, y que son reconocidos en la doctrina y jurisprudencia, como elementos consubstanciales a dicha potestad.

Así, el ejercicio de esa facultad, jurídicamente, queda sujeta a limitantes derivadas de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con base en los cuales es viable que disposiciones normativas distintas a los actos legislativos -en sentido formal y material- puedan desarrollar aspectos normativos a efecto de dotar de plena materialización e instrumentación a los contenidos legales.

El Consejo General ejerce dicha facultad reglamentaria a través de la emisión de **acuerdos generales**, los cuales deben ser discutidos en la sesión que para tal efecto celebre, y aprobados por mayoría simple de votos de los integrantes presentes con derecho a ello, salvo en los casos en que la ley exija una mayoría calificada (artículos 41, párrafo 3, de la LGIPE y 19, párrafos 1 a 4, y 24, párrafos 1 y 3 del Reglamento de Sesiones del CG del INE).

Ahora, cualquiera de los integrantes del Consejo que tenga interés en realizar observaciones o propuestas a los proyectos de acuerdo conducentes, debe presentarlas por escrito al Secretario, de manera previa o durante el desarrollo de la sesión, sin perjuicio de que pueda formularlas o presentar nuevas durante la discusión del acuerdo correspondiente (artículo 17, párrafos 10 y 11 del Reglamento de Sesiones del CG del INE).

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Una vez aprobados los acuerdos o resoluciones de carácter general, que en términos de la LGIPE deban hacerse públicos, el Consejo ordenará su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (artículo 27 del Reglamento de Sesiones del CG del INE).

Sentado lo anterior, procede abordar el análisis de los agravios en los que el recurrente aduce que el reglamento reclamado carece de fundamentación y motivación debida, en tanto, en su opinión, no justifica la necesidad de la regulación de los temas que refiere, con la anticipación de casi un año previo al inicio del proceso electoral federal, y omite señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para la emisión del acto, por lo que no se verifica la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, para evidenciar que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadren en la norma invocada, como sustento del modo de proceder de la autoridad.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de legalidad que debe imperar en todo acto de molestia, dentro del cual queda comprendida la obligación consistente en que todo acto de autoridad esté debida y suficientemente fundado y motivado.

Al respecto, se ha sostenido reiteradamente que la fundamentación consiste en que la autoridad emisora del acto exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso en concreto, mientras que la motivación implica el deber de señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, para que ésta sea correcta, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, esto es, que en cada caso en concreto se configuren las hipótesis normativas.

Así, para estimar que un acto de autoridad se encuentra debidamente fundado y motivado, no basta con que la autoridad cite los preceptos que

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

estima aplicables, sino que debe expresar las razones por las que considera que los hechos que imperan se ajustan a la hipótesis normativa del artículo en que se fundamenta su proceder, pues de lo contrario, el gobernado desconocerá los motivos que impulsan a una autoridad a obrar de una manera y no de otra, viéndose disminuida así la certeza jurídica que, por mandato constitucional, le asiste.

Sin embargo, el cumplimiento de estos requisitos de fundamentación y motivación está referido a aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.

Ello se debe a que, de conformidad con lo establecido en el párrafo primero del artículo 16 Constitucional, la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquellos derechos con los que se relacione un acto concreto de autoridad, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada, para librarse de ese acto de molestia.

No obstante, en el caso de los acuerdos generales emitidos por el INE en ejercicio de su potestad reglamentaria, y tomando en consideración que dichas disposiciones normativas gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción –a diferencia de los actos de autoridad concretos, que van dirigidos en forma específica a causar molestia a sujetos determinados–, basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en ley, para que se estime que se encuentran debidamente fundados; mientras que el requisito de motivación debida se satisface cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

de una motivación específica.¹⁰

De las consideraciones expuestas se concluye que es **infundado** en parte e **inoperante** en otra el agravio materia de análisis, pues el recurrente pretende sostener la indebida fundamentación y motivación de los acuerdos reclamados, de manera general, en las circunstancias siguientes:

- Que el Consejo General responsable no señaló las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomaron en consideración para la emisión del acto, así como para emitirlo con la anticipación de casi un año previo al inicio del proceso electoral federal, y no se verifica la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, para evidenciar que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadren en la norma invocada, como sustento del modo de proceder de la autoridad;
- Que los temas relativos a monitoreo de programas de radio y televisión que difundan noticias; lineamientos generales que se recomiendan a los noticieros; debates; candidaturas independientes; cómputos de elecciones federales; aplicación de la fórmula de asignación por el principio de representación proporcional; verificación nacional muestral; Comité técnico de evaluación del padrón electoral; marco geográfico electoral; voto de los mexicanos en el extranjero; y oficinas municipales del instituto, carecen de la debida fundamentación y motivación, pues sólo son aplicables al proceso electoral federal; y de conformidad con el reglamento impugnado, su objeto se circunscribe a aspectos generales aplicables al desarrollo de cualquier tipo de proceso electoral, por lo que dichos temas, al ser exclusivos de la materia federal, sin constituir reglas comunes a todos los procesos electorales, no debieron ser incluidos.
- Que no se dio respuesta puntual a las observaciones y propuestas –en el sentido de que se excluyeran los temas relativos exclusivamente a

¹⁰ Lo anterior encuentra sustento la jurisprudencia 1/2000, de esta Sala Superior, cuyo rubro es "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA". Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, págs. 367-368.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

- elecciones federales, de la regulación reglamentaria–, lo que en su concepto también transgrede el principio de deliberación democrática;
- Que para la elaboración del reglamento impugnado no se consultó al Comité de Radio y Televisión, lo cual si bien en principio era optativo, al incluirse asuntos de la competencia del citado Comité, en su opinión se volvía indispensable.

Lo **infundado** del agravio materia de análisis, en la porción relativa a la indebida fundamentación y motivación, deriva de que, como ha quedado señalado, para que se estimen satisfechos dichos principios no es necesario que el Consejo General motive todos y cada uno de los aspectos que integran los acuerdos generales que expida, bastando para que se consideren colmados que la atribución para expedirlos se encuentre prevista en ley –fundamentación– y que el acuerdo general o reglamento se refiera a cuestiones que reclaman ser jurídicamente reguladas.

Consecuentemente, el reglamento cuestionado sí cumple con la fundamentación y motivación debida, porque al emitirlo el CG del INE actuó dentro de los límites de las atribuciones, que la LGIPE le confiere; circunstancia suficiente para sostener válidamente, que el acto reclamado se encuentra fundado.

Asimismo, la motivación se ve cumplida con el hecho de que el acuerdo por el que se emitió el Reglamento impugnado se refiera a relaciones que reclaman jurídicamente ser reguladas, para el buen funcionamiento de todo lo referente a las elecciones, tanto federales como locales.

En ese orden, de los considerandos del acuerdo en que se aprobó el reglamento materia de impugnación, se advierte que el Consejo General señaló de manera detallada la competencia con que cuenta para su expedición, citando los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios conducentes, así como la necesidad de establecer una regulación específica en la materia sobre la que versó, señalando el marco normativo aplicable en cada uno de los casos, por lo que se estima que el acuerdo impugnado se

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

encuentra debidamente fundado y motivado.

Por otro lado, resulta **inoperante** el agravio en el que aduce que adolece de indebida fundamentación y motivación la inclusión en el reglamento de las materias que únicamente resultan aplicables a los procesos electorales federales, pues en su concepto, el objeto del reglamento impugnado se circunscribe a desarrollar las reglas que resultan comunes a todos los procesos electorales, federales y/o locales, y no únicamente a los primeros.

La inoperancia del agravio en cuestión, deriva de la circunstancia de que el PRD pretende que se declare la invalidez de los preceptos legales relativos; sin embargo, el agravio materia de análisis no va encaminado a controvertir la ilegalidad intrínseca de los preceptos que regulan los temas que, en su concepto, son exclusivamente aplicables a la materia federal, razón por la cual, de ser fundados, la única consecuencia que generaría, al ser la materia federal competencia exclusiva del INE, sería que se obligara al mencionado instituto a desincorporar dichos preceptos del reglamento cuestionado y, al no ser inválidos, a incorporarlos a un reglamento diverso en que se regulen las cuestiones que son exclusivamente aplicables a la materia federal.

A mayor abundamiento, conviene precisar que, si bien de las constancias relativas al procedimiento realizado para la creación del reglamento impugnado, se advierte que desde un inicio el PRD planteó que el objeto del reglamento no debía consistir en la regulación de las elecciones federales, sino de aquellas cuestiones relacionadas con las atribuciones que el INE debía ejercer en tratándose de elecciones locales, así como de las elecciones coincidentes federales-locales; lo cierto es que, de conformidad con el artículo 1º del Reglamento de Elecciones, su objeto radica en regular todas las cuestiones relativas a los procesos electorales tanto locales, como federales y coincidentes.

En otro orden, también resulta **infundado** el agravio en que esgrime que no fueron analizadas la totalidad de las propuestas que formuló; pues como se ha precisado, para que se estimen satisfechos dichos principios no es

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

necesario que el Consejo General motive todos y cada uno de los aspectos que integran los acuerdos generales que expida, bastando para que se consideren colmados que la atribución para expedirlos se encuentre prevista en ley –fundamentación– y que el acuerdo general o reglamento se refiera a cuestiones que reclaman ser jurídicamente reguladas.

En ese sentido, si bien el recurrente acredita haber presentado observaciones durante el proceso de elaboración y discusión del reglamento controvertido, la circunstancia de que no se hayan tomado en consideración y resuelto la totalidad de las propuestas de modificación que formuló, no genera que el ordenamiento en cuestión adolezca de una indebida fundamentación y motivación o que viole el principio de deliberación democrática, pues la discusión puntual de todas y cada una de las observaciones que formule cualquiera de los integrantes del citado consejo, no condiciona la validez de sus acuerdos, los cuales serán válidos siempre que, refiriéndose a cuestiones que reclaman ser jurídicamente reguladas, cuya competencia para tal efecto recaiga en el INE, sean aprobados por mayoría simple de votos de los integrantes presentes con derecho a ello, o por la mayoría calificada que, en su caso, la ley exija.

Lo anterior no implica un menoscabo al derecho de los partidos políticos para objetar los términos en que se regule determinada materia en el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues en cualquier caso pueden hacer valer sus inconformidades con los términos en que se haya regulado, a través de los medios de impugnación en materia electoral, como acontece en el caso.

De igual forma, deviene **infundado** el argumento en que aduce que para la elaboración del reglamento impugnado no se consultó al Comité de Radio y Televisión, respecto a las cuestiones relacionadas con dicha materia, pues dicha circunstancia no condiciona su validez, en razón de que la misma constituye, en todo caso, una opinión que no vincula al Consejo responsable, el cual detenta de manera exclusiva la facultad reglamentaria para emitirlo en el sentido que estime conveniente, por lo que la

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

circunstancia de que no se haya realizado dicha consulta, de manera alguna puede implicar la invalidez del ordenamiento jurídico de referencia.

Las consideraciones expuestas ponen de manifiesto lo infundado de los agravios materia de análisis.

En el mismo sentido se pronunció esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación **SUP-RAP-86/2015** y **SUP-RAP-101/2015**.

Sentado lo anterior, procede abordar el análisis de los planteamientos que el PRD formula respecto de cuestiones específicas de las materias federales precisadas en párrafos precedentes.

Al respecto, en relación con el **monitoreo de programas de radio y televisión que difundan noticias** y los **aspectos a observar en la emisión de lineamientos generales que se recomiendan a los noticieros**, sostiene que, de conformidad con los artículos 196 a 301 y 302, respectivamente, del reglamento materia de análisis, la aplicación de dichos temas en los procesos electorales locales se hace depender de la legislación de cada entidad federativa, lo que en su concepto sólo abona a la dispersión normativa que se busca combatir con la emisión del reglamento materia de impugnación, y contraviene lo establecido en los artículos 160, párrafo 3 y 185 de la LGIPE, al resultar únicamente aplicables a los procesos electorales federales, sin estandarizar su aplicación para los procesos locales.

Adicionalmente, refiere el PRD que dichas cuestiones se regulan en los artículos 6, 57 y 66 del Reglamento de Radio y Televisión, de lo que concluye que no se encuentra justificada su inclusión en el reglamento impugnado, aunado a que, en su opinión, resulta contraria a su finalidad pues incide en la dispersión normativa, al incluirse en un cuerpo normativo diverso al que regula la materia de radio y televisión.

A partir de la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce, el legislador ordinario previó un papel más activo por parte del INE en el desarrollo de los procesos electorales locales, creando un sistema de

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

competencias compartido entre el referido instituto y los organismos público locales electorales.

En el artículo 41, Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contemplan las actividades que corresponde realizar al INE, tanto en los procesos electorales federales y locales, como en los procesos federales, a saber:

a. Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división el territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Los demás que determine la ley.

b. Para los procesos electorales locales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales; y
7. Las demás que determine la ley.

Asimismo, el propio artículo 41, Base V, en su apartado C, regula las funciones que ejercerán los organismos públicos locales electorales:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos que establezca el Consejo General del Instituto Nacional Electoral;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

En el caso de radio y televisión, el artículo 41, base III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el INE será la autoridad única para la administración del tiempo que le corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

El apartado B del precepto invocado, indica que, para fines electorales en las entidades federativas, el INE administrará los tiempos que

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

La LGIPE, en su artículo 160, párrafo 3, dispone que el Consejo General aprobará los **lineamientos generales que sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienden a los noticieros respecto de la difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos.**

De igual forma, el artículo 185 del ordenamiento en cita, prevé que el Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, cuyos resultados deberán hacerse públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.

El Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, en su artículo 6, desarrolla las atribuciones del Consejo General en la materia, previendo los siguientes tipos de monitoreo:

1. El monitoreo para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión, incluida la multiprogramación y su retransmisión en televisión restringida, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda política o electoral que se difunda por radio y televisión; y
2. El monitoreo de transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales **federales** en los programas que difundan noticias en radio y televisión.

Por su parte, el artículo 66 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, acota la atribución del INE, para la emisión de lineamientos generales aplicables a los programas en radio y televisión que difundan noticias, a los procesos electorales federales.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Es importante destacar el artículo 104, numeral 1, inciso a), de la LGIPE, el cual ordena a los Organismos Públicos Locales aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el INE.

En el caso, el PRD sostiene que los artículos 196 a 301 y 302, del reglamento materia de análisis, condicionan la aplicación de dichos temas en los procesos electorales locales, a lo que establezca la legislación de cada entidad federativa, lo que en su concepto sólo abona a la dispersión normativa que se busca combatir con la emisión del reglamento materia de impugnación, y contraviene lo establecido en los artículos 160, párrafo 3 y 185 de la LGIPE, al resultar únicamente aplicables a los procesos electorales federales, sin estandarizar su aplicación para los procesos locales.

Así, en concepto del PRD, los preceptos reglamentarios impugnados deberían fijar lineamientos de carácter vinculante para las entidades federativas.

Al respecto, se estima que el agravio materia de análisis resulta **infundado**, toda vez que el acuerdo controvertido se emitió dentro del marco de competencias y facultades del INE.

En efecto, los artículos que regulan los temas relativos a monitoreo de programas de radio y televisión que difundan noticias, así como a los lineamientos generales que se recomiendan a los noticieros, los artículos 296 a 302 del Reglamento de Elecciones, establecen.

“CAPÍTULO XVIII.

MONITOREO DE PROGRAMAS DE RADIO Y TELEVISIÓN QUE DIFUNDAN NOTICIAS

SECCIÓN PRIMERA

METODOLOGÍA APLICABLE

Artículo 296.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

1. Con el objetivo de dotar a la sociedad mexicana de información cierta, oportuna, completa, plural e imparcial, que permita conocer el tratamiento que se dará a las precampañas y campañas electorales de los precandidatos y candidatos a un cargo de elección popular, y con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de un voto informado y razonado, durante las precampañas y campañas de los procesos electorales federales, y, en su caso, de los procesos electorales locales, se realizarán monitoreos de programas de radio y televisión que difundan noticias.

2. Es responsabilidad del Instituto, tratándose de procesos electorales federales o de aquellos locales cuya organización le corresponda realizar, y en su caso, de los OPL, cuyas legislaciones electorales así lo dispongan, llevar a cabo el monitoreo de los programas de radio y televisión que difunden noticias en un proceso electoral, acorde a las respectivas atribuciones previstas para cada autoridad en la legislación.

Artículo 297.

1. Los OPL, en lo que no contravenga a lo dispuesto en sus legislaciones locales, deberán observar las normas contenidas en la legislación federal, el presente Reglamento y los acuerdos que emita el Consejo General, relativas a la realización de los monitoreos de los programas de radio y televisión que difunden noticias en un proceso electoral.

Artículo 298.

1. Para efectos de realizar el monitoreo de programas de radio y televisión que difundan noticias, se deberá observar lo siguiente:

a) El Instituto o, en su caso, el OPL que corresponda, aprobarán con al menos cuarenta y cinco días de anticipación al inicio de las precampañas, la metodología aplicable al monitoreo de noticias para precampañas y campañas.

b) Al menos veinte días de anticipación al inicio de las precampañas, el Instituto y, en su caso, el OPL que corresponda, acorde a las atribuciones previstas para cada autoridad en las legislaciones respectivas, aprobarán el catálogo de programas de radio y televisión que difundan noticias, a los que se aplicará el monitoreo. Dicho catálogo deberá tener como sustento para su elaboración, un análisis de audiencias.

c) El Instituto o, en su caso, el OPL correspondiente, podrán contratar la realización de los monitoreos a personas morales que demuestren experiencia en dicha actividad o similares, o a instituciones de educación superior, para lo cual emitirán la convocatoria respectiva, con las especificaciones técnicas para el análisis y realización de los monitoreos.

d) Los OPL, a través de la UTVOPL, deberán informar al Instituto las determinaciones que se adopten sobre lo relativo a llevar a cabo monitoreos de programas de radio y televisión que difundan noticias, dentro de los cinco días siguientes a su aprobación.

e) Para cada una de las actividades citadas en el presente artículo, se podrá tomar como referencia lo aprobado por el Instituto en el proceso electoral federal inmediato anterior.

Artículo 299.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

1. Entre los objetivos específicos de la metodología referida, deberán contemplarse, al menos, los siguientes:

a) Monitorear los programas de radio y televisión que difundan noticias, de conformidad con el catálogo de programas que difundan noticias aprobado por el Consejo General, o en su caso, el OPL que corresponda.

b) Elaborar reportes semanales respecto de los programas de radio y televisión incluidos en el catálogo de programas que difundan noticias, en cuyo contenido se enuncie a las precampañas y campañas que deban realizarse durante el proceso electoral, especificando en dicho reporte el tiempo destinado y la orientación positiva, negativa o neutra de la mención a cada partido político, así como en su momento a los candidatos independientes. Dicho reporte deberá realizar un análisis cuantitativo y cualitativo.

c) Incluir en los reportes información desagregada por género, que derive de los indicadores, con la finalidad de contribuir a la identificación de las posibles diferencias que existan sobre el tratamiento otorgado a los candidatos de partido e independientes en los espacios de radio y televisión. El monitoreo y sus respectivos reportes, deberán incluir los programas de espectáculos o revista que difunden noticias, se podrá incluir en los reportes, información sobre el monitoreo de programas de espectáculos o revista, de radio y de televisión con mayor nivel de audiencia en el ámbito territorial respectivo, con la finalidad de conocer el espacio otorgado a los candidatos de partido e independientes de la o las elecciones que se celebren.

d) Difundir los resultados del monitoreo de forma oportuna, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto, o en su caso, del OPL correspondiente, en la página electrónica de dichas autoridades, así como en los demás medios de difusión que determine el Consejo General.

e) Presentar al menos un informe mensual al Consejo General u Órgano Superior de Dirección del OPL, con los resultados del monitoreo.

SECCIÓN SEGUNDA

CONFORMACIÓN DEL CATÁLOGO DE PROGRAMAS DE RADIO Y TELEVISIÓN QUE DIFUNDAN NOTICIAS

Artículo 300.

1. El catálogo de programas de radio y televisión, respecto de los cuales se realizará el monitoreo, deberá conformarse por los programas que difundan noticias con mayor impacto a nivel federal y local, en su caso, en la demarcación territorial donde se celebre el proceso electoral respectivo, pues ello dotará al monitoreo de la efectividad que refleje los principios de equidad y certeza que rigen el actuar de las autoridades electorales.

2. Para la conformación del catálogo de programas, en el acuerdo que apruebe el Consejo General y, en su caso, el Órgano Superior de Dirección del OPL que corresponda, acorde a las atribuciones previstas para cada autoridad en las legislaciones respectivas, se podrán considerar las bases siguientes:

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

- a) Recabar, con ayuda de las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, el listado de noticiarios que se ven y se escuchan en los centros de verificación y monitoreo, así como la relevancia política de cada noticiario.
- b) Para la selección de noticiarios del listado referido, se podrán utilizar los criterios de manera secuencial: audiencia nacional o local, y equidad territorial, según la respectiva elección federal o local.
- c) Además de los criterios anteriores, se puede considerar el siguiente orden de prelación: índice de audiencia y relevancia política.
- d) Para determinar el criterio de audiencia local, es necesario tomar en cuenta estudios de empresas que reflejen los niveles de mayor audiencia, independientemente de la ubicación geográfica.
- e) Para determinar el criterio de equidad territorial, se deberá buscar que toda la entidad se encuentre cubierta, considerando a concesionarios de uso público y a concesionarios del servicio comercial, permitiendo con ello incorporar a los noticiarios de mayor audiencia.
- f) Para seleccionar los noticiarios de los cuales no se tenga información de audiencia, se tomará en consideración el grado de relevancia política.
- g) Para seleccionar los noticiarios que cuenten con la misma relevancia política y no se cuente con información de audiencia, se determinará seleccionar para el caso de los noticiarios transmitidos en televisión, aquellos cuyo horario de transmisión sea nocturno, y para el caso de noticiarios transmitidos en radio, aquellos cuyo horario de transmisión sea matutino.

Artículo 301.

1. En caso que un OPL requiera que el Instituto le proporcione los testigos de grabación, generados a partir del Sistema de Verificación y Monitoreo, es necesario que previo a la aprobación del calendario y metodología para el monitoreo de programas de radio y televisión que difundan noticias, el OPL solicite por escrito dicho apoyo, por conducto de la UTVOPL.
2. En el supuesto referido en el párrafo anterior, el Instituto y el OPL firmarán un convenio de colaboración, en el cual se precisarán las actividades que corresponderán a cada autoridad, así como los requerimientos técnicos y operativos necesarios para la generación de testigos.

SECCIÓN TERCERA

ASPECTOS A OBSERVAR EN LA EMISIÓN DE LINEAMIENTOS GENERALES QUE SE RECOMIENDAN A LOS NOTICIEROS

Artículo 302.

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 160, numeral 3 de la LGIPE, el Consejo General deberá aprobar, a más tardar el veinte de agosto del año previo a la elección, lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienden a los programas de radio y televisión que difundan noticias respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

independientes. Lo anterior, previa consulta con las organizaciones que agrupen a los concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación.

2. En el caso de las elecciones locales, los Órganos Superior de Dirección de los OPL podrán emitir sus respectivos lineamientos, previo a la emisión de la metodología para el monitoreo a que se hace referencia en este Capítulo. Para tal efecto, los lineamientos emitidos por el Consejo General podrán servirles de modelo o guía.

3. Los lineamientos generales deberán contener criterios homogéneos para exhortar a los medios de comunicación a sumarse a la construcción de un marco de competencia electoral transparente y equitativa que permita llevar a la ciudadanía la información necesaria para la emisión de un voto razonado e informado.”

Los preceptos reglamentarios transcritos regulan los temas relativos a monitoreo de programas de radio y televisión que difundan noticias, así como a los lineamientos generales que se recomiendan a los noticieros, y condicionan la aplicación de dichos temas en los procesos electorales locales, a lo que establezca la legislación de cada entidad federativa; sin embargo, ello no implica una contravención a los artículos 160, párrafo 3 y 185 de la LGIPE.

En efecto, como ha quedado precisado, el legislador ordinario previó una serie de facultades para que el INE las ejerciera exclusivamente para los procesos electorales federales, unas para que las ejerciera en los procesos electorales federales y en los locales, y unas más para que fueran los Organismos Públicos Electorales Locales los que se encargaran de ejecutarlas.

Tomando en consideración que, si bien el INE es la autoridad única para la administración del tiempo que le corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, lo cierto es que esta facultad lo obliga, únicamente, a realizar monitoreos del uso de los tiempos del Estado en radio y televisión, y para emitir los lineamientos generales aplicables a los programas en radio y televisión que difundan noticias, en los procesos federales.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

En efecto, conforme al cúmulo de facultades con que el INE cuenta, en su carácter de administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión, está obligado a verificar que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión cumplan con la transmisión de las pautas que ordena, y esto lo hace a través de los monitoreos.

Adicionalmente, el CG del INE cuenta con la atribución de ordenar la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias y para emitir los lineamientos precisados; sin embargo, dicha facultad, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Radio y Televisión, sólo es de carácter obligatorio para el caso de los procesos electorales federales.

Esta situación es congruente con el marco normativo que se ha reseñado, ya que el legislador ordinario no estableció que el Instituto Nacional Electoral instrumentara monitoreos de programas noticiosos para el caso de los procesos locales y emitiera los citados lineamientos, en tanto, lo dejó en el ámbito de las facultades de los organismos públicos locales, al no reservarlo exclusivamente a la autoridad nacional.

En ese contexto, de la normativa analizada, no se advierte que la responsable tenga la atribución de ordenar a los Organismos Públicos Locales Electorales que realicen monitoreos, así como tampoco para establecer criterios vinculantes en torno a la manera en que éstos deben realizarlos, ni de emitir los lineamientos generales que se recomiendan a los noticieros.

Así, se estima que es acorde a derecho que en el Reglamento en cuestión se establezca que las autoridades locales únicamente deberán observar los lineamientos establecidos en relación con los tópicos señalados, en lo que no contravengan lo dispuesto en sus legislaciones locales; y, en el supuesto de que en las legislaciones locales no se encuentre contemplado

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

el monitoreo a medios, los preceptos reglamentarios materia de análisis no serán aplicables.

Las consideraciones expuestas fueron sostenidas por esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-191/2016 y su acumulado**, en sesión del veintiséis de abril de dos mil dieciséis.

Finalmente, resulta **infundado** el argumento en el que el PRD aduce que dichas cuestiones se regulan en el Reglamento de Radio y Televisión, que tiene por objeto la regulación específica de esa materia, de lo que concluye que no se encuentra justificada su inclusión en el reglamento impugnado.

Lo anterior, en razón de que las disposiciones relacionadas con el monitoreo y con los lineamientos generales que se recomiendan a los noticieros, contenidas en el Reglamento de Elecciones, en realidad no son contradictorias respecto de aquellas previstas en el Reglamento de Radio y Televisión, sino complementarias.

En efecto, el capítulo IV del Reglamento de Radio y Televisión, denominado “De las verificaciones y monitoreos”, establece en los artículos 57 a 65, la obligación del INE de realizar las verificaciones para corroborar el cumplimiento de las pautas que apruebe en las señales radiodifundidas y su retransmisión en las señales de televisión restringida; así como los procedimientos relacionados con el incumplimiento a las pautas derivado de la omisión de transmisión, o de la transmisión excedente, de promocionales de los partidos políticos, candidatos independientes y/o autoridades electorales, así como de la suspensión de difusión de promocionales con motivo del otorgamiento de medidas cautelares.

Sin embargo, en relación con el monitoreo de los programas en radio y televisión que difundan noticias, el párrafo cuarto del numeral 57 del ordenamiento reglamentario en cita, establece que éste se realizará en los términos que determine el Consejo, a efecto de hacer del conocimiento

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

público la cobertura informativa de los contenidos noticiosos de las precampañas y campañas federales.

Dicha circunstancia pone de manifiesto que el Reglamento de Radio y Televisión, si bien prevé la atribución del Instituto Nacional Electoral de realizar monitoreos; lo cierto es que no establece la regulación respectiva que permita la ejecución de dicha atribución.

En ese tenor, la regulación prevista en los artículos 296 a 302 del Reglamento de Elecciones, en los que se desarrolla la metodología aplicable para la realización de los monitoreos y para la conformación del catálogo de programas de radio y televisión que difundan noticias, no es contraria a derecho, en tanto dicha temática no se encuentra desarrollada en el diverso Reglamento de Radio y Televisión, de ahí lo infundado del argumento materia de estudio.

Por su parte, el artículo 302 del Reglamento de Elecciones, establece, adicionalmente a lo previsto por el numeral 66 del diverso Reglamento de Radio y Televisión, la necesidad de que los lineamientos generales contengan criterios homogéneos para exhortar a los medios de comunicación a sumarse a la construcción de un marco de competencia electoral transparente y equitativa que permita llevar a la ciudadanía la información necesaria para la emisión de un voto razonado e informado; así como también que, tratándose de elecciones locales, los organismos electorales locales, a través del órgano superior de dirección respectivo, se encuentran facultados para emitir los lineamientos respectivos, previa emisión de la metodología para la realización de monitoreos, razón por la cual el argumento que se analiza también resulta infundado respecto de dicho tópico.

No se soslaya que el PRD sostiene que la regulación específica de la materia de radio y televisión, debió formularse en el reglamento especializado en dicha materia; sin embargo, dicho agravio resulta **inoperante**, en razón de que no controvierte por vicios propios las

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

disposiciones reglamentarias en cuestión, de manera que evidencie su transgresión a las normas legales o constitucionales. Si bien, conforme a una técnica legislativa adecuada, lo idóneo sería que la previsión de las cuestiones relativas al monitoreo y los lineamientos generales que se recomiendan a los noticieros, se hubiera previsto en el Reglamento de Radio y Televisión, la circunstancia de que se haya previsto en un reglamento diverso, por sí sola, no es suficiente para considerar que las disposiciones en estudio son contrarias el orden constitucional y legal y declarar su invalidez.

En otro orden, resulta **infundado** el agravio en el que el PRD aduce que los artículos 100 al 110 y séptimo transitorio del Reglamento de Elecciones impugnado, que regulan los temas relativos al **voto de los mexicanos en el extranjero**, transgreden los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica, pues sostiene que la regulación fue modificada completamente en la sesión de la Comisión de Reglamentos, al aprobar el Proyecto del Reglamento de Elecciones, sin haber sido objeto de revisión y discusión.

Ello, en razón de que, como ha quedado señalado en párrafos precedentes, el Consejo General ejerce la facultad reglamentaria a través de la emisión de **acuerdos generales**, los cuales deben ser discutidos en la sesión que para tal efecto celebre, y aprobados por mayoría simple de votos de los integrantes presentes con derecho a ello, salvo en los casos en que la ley exija una mayoría calificada.

Consecuentemente, la circunstancia de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al celebrar la sesión en que aprobó el reglamento controvertido, haya determinado modificar los términos en que inicialmente se encontraba regulado el tema relativo al voto de los mexicanos en el extranjero, de manera alguna implica una violación a los principios citados, pues para su validez basta que haya sido aprobada por la mayoría de votos de los Consejeros Electorales.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Por otro lado, deviene **inoperante** el argumento en el que sostiene, en relación con voto de los mexicanos en el extranjero, que existe la necesidad de evaluar y actualizar la conformación de la lista nominal de residentes en el extranjero, al haber iniciado este año su elaboración, y que los mecanismos para la emisión del voto de residentes en el extranjero aún se encuentran inacabados y, no obstante, el séptimo transitorio establece que la modalidad de voto electrónico para residentes en el extranjero será aplicable en los procesos electorales de 2017-2018, dando por hecho que tal modalidad de voto se aplicarán en dicho proceso electoral.

En efecto, la inoperancia de los agravios se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado, el cual puede derivar de las circunstancias siguientes:

- De la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte;
- De la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida;
- De su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse:
 - a) Al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia;
 - b) Al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del medio de impugnación;
 - c) En caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto; y

- d) En el supuesto de reclamar la inconstitucionalidad de algún precepto, ésta se haga depender de situaciones particulares o hipotéticas.

Lo anterior encuentra sustento en las jurisprudencias 188/2009¹¹ y 88/2003,¹² sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: **“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN.”**, y **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA.”**.

En ese orden, la **inoperancia** del agravio en cuestión, deriva de que el PRD pretende hacer valer la invalidez de los preceptos reglamentarios que regulan el voto de los mexicanos en el extranjero, de las circunstancias particulares en que se encuentran los mecanismos para la emisión del voto de residentes en el extranjero, que manifiesta están inacabados, y de la necesidad que existe, en su concepto, de evaluar y actualizar la conformación de la lista nominal de residentes en el extranjero, al haber iniciado este año su elaboración.

Ello en razón de que los razonamientos esgrimidos por el citado apelante, no van encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de los preceptos reglamentarios, o su contravención a la legislación electoral, requisitos que deben cumplir todos aquellos agravios encaminados a controvertir disposiciones reglamentarias, dado el carácter general, abstracto e impersonal que les asiste.

¹¹ Publicada en la página 424 del Tomo XXX, correspondiente a Noviembre de 2009, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹² Publicada en la página 43 del Tomo XVIII, correspondiente a Octubre de 2003, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Por otra parte, resulta **infundado** el agravio en el que el PRD sostiene, en relación con la temática relativa a las **oficinas municipales del INE**, que los artículos 11 al 18 del Reglamento de Elecciones transgreden los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica, pues en su concepto dicha cuestión es una atribución concurrente entre la Junta General Ejecutiva y el Consejo General, que debe circunscribirse a las condiciones específicas de cada proceso electoral, por lo que, en su opinión, su regulación se encuentra sujeta a las condiciones particulares de cada proceso electoral, así como al ejercicio de tal atribución que, en principio, le corresponde a la Junta citada.

Al respecto, los artículos 48, inciso g) y 75 de la LGIPE, establecen la posibilidad de que el INE cuente con oficinas municipales.

Asimismo, de conformidad con los numerales precisados, corresponde a la Junta General Ejecutiva, atendiendo a los estudios que formule y a la disponibilidad presupuestal, la atribución de proponer al Consejo General el establecimiento de las oficinas municipales, así como de emitir los acuerdos de creación respectivos, en los que determine su estructura, funciones y ámbito territorial de competencia.

En relación con lo anterior, los artículos 11, 13, 15 y 18 del Reglamento de Elecciones,¹³ se desprende lo siguiente:

¹³ Artículo 11.

1. Durante cualquier proceso electoral federal y local, el Instituto podrá instalar oficinas municipales en los lugares que determine el Consejo General a propuesta de la JGE, conforme al resultado de los estudios técnicos que al efecto se realicen y la disponibilidad presupuestal.
2. En los procesos electorales federales extraordinarios, así como en los procesos locales ordinarios y extraordinarios no concurrentes con una elección federal, se podrán reinstalar las oficinas municipales aprobadas en el proceso federal inmediato anterior.
3. Las oficinas municipales son órganos ejecutivos subdelegacionales que sirven como centro de apoyo y coordinación para la realización de actividades operativas previas, durante y posteriores a la jornada electoral, en zonas o regiones que se encuentren más alejadas de la sede distrital y con una vasta extensión territorial, con el objeto de hacer más eficientes las tareas que deban desarrollarse durante un proceso electoral.

Artículo 13.

1. La Secretaría Ejecutiva, con el apoyo de la DEOE, elaborará los estudios técnicos para el establecimiento de oficinas municipales y los pondrá a consideración de la JGE, de acuerdo con la metodología que se determine.
2. Para efecto de lo dispuesto en el numeral anterior, en el año previo al de la elección que se trate, la Secretaría Ejecutiva, por conducto de la DEOE, solicitará a las juntas distritales ejecutivas la elaboración de propuestas de oficinas municipales que, en su caso, requieran instalar. El plazo para que las juntas distritales ejecutivas realicen las propuestas será comunicado por la propia DEOE.

Artículo 15.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

- Que durante cualquier proceso electoral, federal o local, el Instituto Nacional Electoral podrá instalar oficinas municipales.
- Que la instalación de las oficinas municipales se realizará en los lugares que determine el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva.
- Que la propuesta de la Junta General Ejecutiva se encontrará sustentada en el resultado de los estudios técnicos que al efecto se realicen, atendiendo a la disponibilidad presupuestal.
- Que la Secretaría Ejecutiva elaborará, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, los estudios técnicos para el establecimiento de oficinas municipales y los pondrá a consideración de la Junta General Ejecutiva.
- Que las oficinas municipales tendrán la estructura que determine la Junta General Ejecutiva.

Lo anterior, pone de manifiesto lo **infundado** del agravio materia de estudio, pues los preceptos reglamentarios cuestionados son acordes con los principios establecidos en la LGIPE, en tanto prevén la posibilidad de que el INE cuente con oficinas municipales, cuya propuesta corresponde a la Junta General Ejecutiva, atendiendo a los estudios que formule y a la disponibilidad presupuestal, lo que pone de manifiesto que respeta la concurrencia aludida por el apelante, entre la citada Junta y el Consejo General.

1. Los resultados de los estudios se informarán a la Comisión de Capacitación y Organización Electoral a más tardar en el mes en que inicie el proceso electoral respectivo, y ésta lo someterá a la consideración de la JGE, quien a su vez lo turnará al Consejo General para su aprobación en el mes inmediato posterior.

2. En el acuerdo del Consejo General por el cual se apruebe la instalación de oficinas municipales, se incluirá como anexo, el estudio sobre la determinación del costo de instalación y funcionamiento de una oficina municipal tipo, así como las características que deberá tener el inmueble y los requerimientos mínimos indispensables para su equipamiento.

Artículo 18.

1. Las oficinas municipales tendrán la estructura que determine la JGE y contarán en todo momento con un responsable, quien será su titular. El nombramiento respectivo deberá ser aprobado por los consejos distritales a propuesta de la junta distrital ejecutiva correspondiente.

2. El responsable de la oficina municipal tendrá, al menos, las siguientes funciones:

- a) Realizar los trabajos que le sean encomendados por el vocal ejecutivo de la junta distrital;
- b) Cubrir los requerimientos de información que soliciten el presidente del consejo distrital, el consejo distrital o la junta distrital ejecutiva;
- c) Reportar al vocal ejecutivo de la junta distrital, los avances y conclusión de las actividades;
- d) Proporcionar información pública a los ciudadanos que la soliciten, y
- e) Verificar el adecuado funcionamiento de la oficina."

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

De igual forma, resulta **infundado** el argumento que se analiza en la porción en la que el apelante aduce que dicha atribución debe circunscribirse a las condiciones específicas de cada proceso electoral, por lo que, en su opinión, su regulación se encuentra sujeta a las condiciones particulares de cada uno de éstos, así como al ejercicio de tal atribución que, en principio, le corresponde a la Junta citada.

Ello en razón de que las disposiciones reglamentarias señaladas, velan precisamente porque para el establecimiento de las oficinas municipales se tomen en consideración las condiciones específicas de cada proceso electoral, pues para ello establece que la propuesta que formule la Junta General Ejecutiva deberá encontrarse sustentada en el resultado de los estudios técnicos que al efecto se realicen por dicho órgano, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

Violación a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa

El PRD refiere que los artículos 7 y 8 del Reglamento de Elecciones contravienen los principios de jerarquía normativa y reserva legal, así como los de la función electoral, al condicionar el funcionamiento de los órganos del Instituto Nacional Electoral, el cumplimiento del plan y calendario en elecciones locales no concurrentes con una federal, así como la dieta de asistencia de los Consejeros locales y distritales, **a las condiciones presupuestales** que se presenten.

Lo anterior, pues manifiesta que contravienen lo dispuesto en los artículos 29, párrafo 1, 31, párrafo 2, 42, párrafo 2, 44, párrafo 1, inciso z), 45, párrafo 1, inciso h), 48, párrafo 1, inciso g) y 51, párrafo 1, inciso r) de la LGIPE, que establecen los únicos supuestos en los que los órganos y funciones del INE se encuentran sujetos a disponibilidad presupuestal, por lo que no se justifica que se coloque en incertidumbre el cumplimiento de funciones básicas y esenciales para el funcionamiento de los órganos del citado instituto, máxime que, señala, el presupuesto debe ajustarse a los procesos electorales locales, y no a la inversa, por lo que estima que debe suprimirse

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

la porción normativa que condiciona tales elementos sustanciales para la organización de los procesos electorales.

Como ya se señaló, la facultad reglamentaria se encuentra limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

El principio de **reserva de ley** se actualiza en aquellos supuestos en los que una norma constitucional reserva expresamente a la legislación la regulación de una determinada materia, excluyendo la posibilidad de que los aspectos de la reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, es decir, que la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.

Por su parte, el principio de **subordinación jerárquica** consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, pues tiene como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que se reglamenta, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que los reglamentos puedan contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

Las consideraciones expuestas encuentran sustento en las jurisprudencias 79/2009¹⁴ y 30/2007,¹⁵ emitidas por el Pleno y la Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, de rubros: **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.”** y **“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.”**

Sentado lo anterior, los artículos 66 y 77 de la LGIPE,¹⁶ establecen que los Consejeros Electorales tanto de los Consejos Locales, como Distritales,

¹⁴ Consultable en la página 1515 del Tomo XXV, correspondiente a Mayo de 2007, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹⁵ Publicada en el Tomo XXX, página 1067, correspondiente a Agosto de 2009, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹⁶ “Artículo 66.

1. Los Consejeros Electorales de los consejos locales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:
(...)

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

recibirán la dieta de asistencia que para cada proceso electoral se determine.

En ese orden, los artículos 44, párrafo 1, inciso z), 45, párrafo 1, inciso i), 51, párrafo 1, incisos j), q) y r) y 59, incisos c), d), e), e i), de la LGIPE,¹⁷ establece las atribuciones del INE para elaborar anualmente su anteproyecto de presupuesto, para remitirlo al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

2. Los Consejeros Electorales serán designados para dos procesos electorales ordinarios pudiendo ser reelectos para un proceso más.

3. Para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales.

4. Los Consejeros Electorales recibirán la dieta de asistencia que para cada proceso electoral se determine. Estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el Libro Octavo de esta Ley y podrán ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución."

"Artículo 77.

1. Los Consejeros Electorales de los consejos distritales deberán satisfacer los mismos requisitos establecidos por el artículo 66 de esta Ley para los consejeros locales.

2. Los Consejeros Electorales serán designados para dos procesos electorales ordinarios pudiendo ser reelectos para uno más.

3. Para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales.

4. Los Consejeros Electorales recibirán la dieta de asistencia que para cada proceso electoral se determine. Estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el Libro Octavo de esta Ley y podrán ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución."

¹⁷ "Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

z) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo General y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;"

"Artículo 45.

1. Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:

(...)

h) Proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación;

(...)

i) Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia;"

"Artículo 51.

1. Son atribuciones del Secretario Ejecutivo:

(...)

j) Aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;

(...)

q) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General;

r) Ejercer las partidas presupuestales aprobadas;"

"Artículo 59.

1. La Dirección Ejecutiva de Administración tiene las siguientes atribuciones:

(...)

c) Formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto;

d) Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales;

e) Elaborar el proyecto de manual de organización y el catálogo de cargos y puestos de la rama administrativa del Instituto y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva;

(...)

i) Presentar al Consejo General, por conducto del Secretario Ejecutivo, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto;"

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

De igual forma, el artículo 51 de la legislación citada, establece como atribución del Secretario Ejecutivo la aprobación de la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto Nacional Electoral, dentro de las cuales quedan comprendidas tanto las juntas locales, como distritales, en términos del numeral 61 del ordenamiento legal de referencia; facultad que debe realizar atendiendo a las necesidades del servicio, como a los recursos presupuestales autorizados.

Lo anterior pone de manifiesto que la operación de los órganos que integran al INE, así como las funciones que desempeñan, se encuentran sujetos a la disponibilidad presupuestal que le sea autorizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al respecto, los artículos 7 y 8 del Reglamento de Elecciones,¹⁸ establecen que, en el supuesto de elecciones locales no concurrentes con una federal, los consejos locales y distritales se instalarán conforme al plan y calendario de coordinación que se apruebe, y de acuerdo a las condiciones presupuestales que se presenten; y que los consejeros de los órganos citados recibirán una dieta de asistencia que será aprobada tomando en consideración la suficiencia presupuestal.

Bajo los parámetros señalados, se estima que las disposiciones reglamentarias impugnadas, no vulneran los principios aducidos por el PRD, pues, por una parte, la propia LGIPE establece que los Consejeros Electorales tanto de los Consejos Locales, como Distritales, recibirán la dieta de asistencia que para cada proceso electoral se determine, lo cual necesariamente debe realizarse atendiendo a los recursos destinados al INE, en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹⁸ "Artículo 7.

1. En elecciones locales no concurrentes con una federal, los consejos locales y distritales del Instituto se instalarán en el mes que determine el Consejo General, conforme al plan y calendario de coordinación que para tal efecto se apruebe, y de acuerdo a las condiciones presupuestales que se presenten. Asimismo, se integrarán y funcionarán en los mismos términos que en los procesos electorales federales, a fin de dar cumplimiento a las atribuciones que correspondan al Instituto.
2. En caso de elecciones extraordinarias federales o locales, los consejos locales y distritales de la entidad federativa correspondiente, se instalarán y funcionarán conforme al plan integral y calendario aprobado por el Consejo General."

"Artículo 8.

1. Los consejeros locales y distritales del Instituto recibirán una dieta de asistencia para efecto de cumplir con sus atribuciones legales, la cual deberá ser aprobada por la JGE acorde a la suficiencia presupuestal y atendiendo a las particularidades del proceso electoral que se trate."

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Ello no implica que se condicione el funcionamiento de los órganos citados, así como el cumplimiento del plan y calendario en elecciones locales no concurrentes con una federal, y la dieta de asistencia de los Consejeros locales y distritales, **a las condiciones presupuestales** que se presenten; pues el propio artículo 7 materia de análisis, establece que los consejos señalados se integrarán y funcionarán en los mismos términos que en los procesos electorales federales, a fin de dar cumplimiento a las atribuciones que correspondan al Instituto, sino únicamente que la estructura de dichos órganos y el monto de las dietas de los consejeros, deberán ajustarse al presupuesto con que cuente el citado órgano electoral nacional, por lo que el agravio en cuestión deviene **infundado**.

En otro orden, el PRD sostiene que el artículo 9, párrafo 1 del reglamento impugnado, transgrede los principios rectores de la función electoral y de igualdad, al no establecer **criterios ciertos de evaluación para la reelección de los consejeros locales y distritales**; lo que en su concepto pone en riesgo que se apliquen criterios que no sean homogéneos para todos los Consejeros Electorales del país.

De igual forma, aduce que, al contar la duración del encargo por proceso electoral, sea federal o local, implica que en las entidades sin elecciones concurrentes con la federal, la duración de tiempo en el cargo será menor que en los casos en que sí haya tal concurrencia.

Al respecto, el artículo 9 del Reglamento de Elecciones, establece:

“Artículo 9.

1. La designación de los consejeros electorales de los consejos locales y distritales del Instituto, se hará respetando en todo momento el límite de reelección establecido en los artículos 66, numeral 2, y 77, numeral 2 de la LGIPE. La designación de un consejero para un tercer proceso electoral, se hará bajo la estricta valoración del consejo correspondiente, tomando en consideración su participación en procesos electorales federales en calidad de consejeros propietarios. Tratándose de consejeros suplentes, aplicará la disposición anterior, siempre y cuando hubieran actuado como propietarios, en procesos electorales federales.

2. En la designación de consejeros electorales, además de verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad señalados en la LGIPE, se

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

atenderá a los criterios orientadores siguientes, cuya aplicación deberá motivarse en el acuerdo de designación respectivo:

- a) Paridad de género;*
- b) Pluralidad cultural de la entidad;*
- c) Participación comunitaria o ciudadana;*
- d) Prestigio público y profesional;*
- e) Compromiso democrático, y*
- f) Conocimiento de la materia electoral.*

3. En la valoración de los criterios señalados en el artículo anterior, se entenderá lo siguiente:

a) Respecto de la paridad de género, asegurar la participación igualitaria de mujeres y hombres como parte de una estrategia integral, orientada a garantizar la igualdad sustantiva a través del establecimiento de las condiciones necesarias para proteger la igualdad de trato y oportunidades en el reconocimiento, goce, ejercicio y garantía de los derechos humanos, con el objeto de eliminar prácticas discriminatorias y disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en la vida política y pública del país.

b) Se entenderá por pluralidad cultural, el reconocimiento de la convivencia e interacción de distintas expresiones culturales y sociales en una misma entidad.

c) Se entenderá por participación comunitaria o ciudadana, las diversas formas de expresión social, iniciativas y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de los cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión o intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público.

d) Se entenderá por prestigio público y profesional, aquel con que cuentan las personas que destacan o son reconocidas por su desempeño y conocimientos en una actividad, disciplina, empleo, facultad u oficio, dada su convicción por ampliar su conocimiento, desarrollo y experiencia en beneficio de su país, región, entidad o comunidad.

e) Para efectos del compromiso democrático, la participación activa en la reflexión, diseño, construcción, desarrollo e implementación de procesos o actividades que contribuyen al mejoramiento de la vida pública y bienestar común del país, la región, entidad o comunidad desde una perspectiva del ejercicio consciente y pleno de la ciudadanía y los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, bajo los principios que rigen el sistema democrático, es decir la igualdad, la libertad, el pluralismo y la tolerancia.

f) En cuanto a los conocimientos en materia electoral, deben converger, además de los relativos a las disposiciones constitucionales y legales en dicha materia, un conjunto amplio de disciplinas, habilidades,

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

experiencias y conocimientos que puedan enfocarse directa o indirectamente a la actividad de organizar las elecciones, tanto en las competencias individuales como en la conformación integral de cualquier órgano colegiado.

4. En la ratificación de consejeros electorales de los consejos locales y distritales, se deberá verificar que continúen cumpliendo con los requisitos legales de elegibilidad establecidos en los artículos 66 y 77 de la LGIPE, lo cual deberá motivarse en el acuerdo respectivo.

5. Los consejeros electorales que hayan sido ratificados para un tercer proceso electoral federal ordinario, podrán fungir como tales en el proceso electoral federal extraordinario que, en su caso, derive de aquél, así como en el o los procesos electorales ordinarios y extraordinarios locales no concurrentes que se celebren durante el periodo que transcurra entre dicho proceso electoral federal ordinario y el subsecuente.”

Del precepto transcrito se desprende que, para la designación de los consejeros electorales de los consejos locales y distritales del INE, los nombramientos deben recaer sobre personas que cumplan los requisitos de elegibilidad previstos en los artículos 66 y 77 de la LGIPE.

Adicionalmente a los requisitos previstos en los preceptos legales señalados, para la designación de los funcionarios referidos, se establece que el consejo correspondiente deberá atender a los criterios orientadores siguientes:

- Paridad de género;
- Pluralidad cultural de la entidad;
- Participación comunitaria o ciudadana;
- Prestigio público y profesional;
- Compromiso democrático; y
- Conocimiento de la materia electoral.

Ahora, tratándose de la designación de los consejeros electorales de los consejos locales y distritales del INE, la designación que se formule debe realizarse respetando los límites establecidos en los artículos 66, numeral 2, y 77, numeral 2 de la LGIPE, que prevén que los citados funcionarios electorales serán designados para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos para un tercer proceso electoral.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Al respecto, la disposición materia de análisis establece que la designación de un consejero local o distrital, para un tercer proceso electoral, se hará bajo la estricta valoración del consejo correspondiente, atendiendo a la participación que haya tenido en los procesos electorales federales previos; para lo cual se deberá verificar que continúen cumpliendo con los requisitos legales de elegibilidad previstos en los artículos 66 y 77 de la LGIPE.

En relación con lo anterior, el PRD sostiene que la ratificación de un consejero local o distrital para un tercer proceso electoral, transgrede los principios rectores de la función electoral y de igualdad, al no establecer criterios ciertos de evaluación para la reelección de los consejeros locales y distritales; lo que en su concepto pone en riesgo que se apliquen criterios que no sean homogéneos para todos los Consejeros Electorales del país.

El agravio en cuestión resulta **infundado**, pues como ha quedado evidenciado, el precepto reglamentario materia de estudio establece como requisitos para que proceda la citada ratificación, que el consejero respectivo continúe cumpliendo con los requisitos legales de elegibilidad previstos en los artículos 66 y 77 de la LGIPE; y que la participación que haya tenido en los procesos electorales federales previos, haya sido adecuada –bajo la estricta valoración del consejo correspondiente–.

Al respecto, se estima que la medida para que proceda la ratificación, consistente en la valoración de la gestión que hayan tenido los consejeros, es idónea para garantizar que éste cumpla con los principios rectores de la función electoral.

Lo anterior, en razón de que, para acceder por primera vez a dicho cargo, resulta indispensable acreditar el cumplimiento de los requisitos objetivos previstos tanto en la LGIPE, como en el reglamento cuestionado.

En ese orden, al haber cumplido con dichos elementos al acceder por primera vez a la función, la medida idónea para que proceda la ratificación radica, precisamente, en el análisis del desempeño que hayan tenido en el ejercicio del cargo, pues al margen de que cumpla con los requisitos legales

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

previstos para la primer designación, dicho estudio es el que permite determinar si en el desahogo de su gestión cumplió o no con los principios rectores de la función electoral y, por ende, si es merecedor de la ratificación respectiva.

Así, la circunstancia de que se puedan aplicar criterios que no sean homogéneos en los consejos encargados de realizar la ratificación, no incide en la validez de la norma impugnada, pues es precisamente el análisis de las conductas concretas que haya observado el funcionario en el desempeño de su función, la que permitirá ponderar si debe ser o no ratificado; sin que ello implique una transgresión al principio de seguridad jurídica y pueda dar lugar a la arbitrariedad, en la medida en que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.

Por otro lado, resulta **inoperante** el agravio en el que el PRD sostiene que, al contar la duración del encargo por proceso electoral, sea federal o local, implica que en las entidades sin elecciones concurrentes con la federal, la duración de tiempo en el cargo será menor que en los casos en que sí haya tal concurrencia.

Lo anterior, en razón de que el promovente pretende hacer valer la invalidez de los preceptos reglamentarios materia de análisis de las circunstancias fácticas y particulares que pueden incidir en la duración del encargo de los consejeros electorales; sin formular argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de los preceptos reglamentarios, o su contravención a la legislación electoral, requisitos que deben cumplir todos aquellos agravios encaminados a controvertir disposiciones reglamentarias, dado el carácter general, abstracto e impersonal que les asiste.

Por otro lado, aduce el PRD que los artículos 110, párrafo 2 y 117-1, inciso c) del reglamento cuestionado, transgreden los principios de jerarquía normativa y reserva legal, al establecer la **coadyuvancia de los órganos públicos locales electorales para la integración y ubicación de casillas**, pues refiere que dicha facultad es exclusiva del INE, o en su defecto, de los

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

citados órganos, cuando sea delegada por el INE, de conformidad con la acción de inconstitucionalidad 50/2016.

Al respecto, el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numerales 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde al INE, tanto en los procesos federales como locales, implementar todo lo relativo a la capacitación electoral, a la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

No obstante, conforme al mismo precepto y base constitucional, Apartado C, numeral 11, inciso b), en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el INE podrá delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.

Esto es, la Constitución establece que el INE es responsable directo de la capacitación electoral, así como de la ubicación e integración de las casillas, incluso en elecciones locales, pero también prevé la posibilidad de delegar dicha función.

En ese sentido, el artículo 32, apartado 1 de la LGIPE establece que el INE tiene atribuciones para la capacitación, ubicación e integración de las casillas en los procesos electorales.

No obstante, el apartado 2, inciso g) del propio precepto de la ley general, establece que el Instituto contará con la facultad de delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.

Esto es, la ley general establece que el INE, en principio, tiene el deber de desarrollar las tareas de capacitación electoral, y lo relacionado con ubicación e integración de las casillas y sus funcionarios; sin embargo, también tiene la facultad de delegar dicha atribución a los organismos públicos electorales locales.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

En ese contexto, debe concluirse que si el citado instituto político cuenta con la atribución para delegar la función relativa a capacitación electoral, ubicación e integración de las casillas y sus funcionarios, por mayoría de razón cuenta con la atribución para celebrar convenios de colaboración y coordinación a efecto de que los organismos públicos electorales locales coadyuven con éste en el ejercicio de las atribuciones precisadas.

No se soslaya que el PRD aduce que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2016, declaró la invalidez de diversos preceptos del Código Electoral del Estado de México, que preveían la coadyuvancia de los organismos electorales locales en dichas materias; sin embargo, las premisas normativas en dicho juicio constitucional eran diversas, en tanto no era el INE el que establecía la coadyuvancia, sino la legislatura local, cuando dichas atribuciones son competencia exclusiva del citado organismo electoral nacional, lo que implica que las entidades federativas carecen de facultades para prever dicha colaboración, lo que no acontece en el caso del INE.

Artículos 41.3. Exceso de la facultad reglamentaria

Síntesis de los conceptos de agravio:

1. MORENA controvierte el artículo 41, párrafo 3, del Reglamento de Elecciones, al considerar que es contrario al principio de reserva de ley, por lo que el CG del INE rebasó su facultad reglamentaria.

Lo anterior porque el artículo 124, párrafo 2, de la LGIPE, prevé que la petición de la facultad de atracción del CG del INE, se podrá presentar en cualquier momento, en tanto que el mencionado numeral 41, párrafo 3, del Reglamento impugnado, prevé que la solicitud, en caso de ser antes del inicio del procedimiento respectivo, se debe hacer con treinta días previos a que se deba atraer, el asunto del conocimiento del Organismo Público Local.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

2. Considera MORENA que es injustificada la limitante impuesta por el CG del INE en el artículo 41 del Reglamento de Elecciones, en cuanto al plazo para solicitar que el Consejo General ejerza sus facultades de delegación, asunción y atracción, lo cual relaciona con el numeral 42, párrafo 1, inciso e), del mencionado Reglamento, en el que se prevé que si no se presentan en el tiempo previsto en el reglamento las solicitudes, serán desechadas de plano, al ser notoriamente improcedentes.

Así considera que no es conforme a Derecho prever como plazos para ejercer las mencionadas facultades: a) En los casos de asunción total y delegación, cuarenta y cinco días previos al inicio del procedimiento electoral respectivo; b) En el caso de asunción parcial, iniciado el procedimiento, treinta días previos a que se debe ejercer la función solicitada; c) Atracción, antes y durante el procedimiento electoral, treinta días antes del inicio del procedimiento, y d) En los supuestos de asunción parcial para la implementación y operación del PREP, conteos rápidos y otra actividad que implique el desarrollo de sistemas informáticos, siete meses antes de la fecha de la jornada electoral.

Expone, que el efecto de que se prevean plazos, sería que de conformidad a lo previsto en el artículo 42, párrafo 1, inciso e), del mencionado Reglamento, si no se presentan en el tiempo establecido serán improcedentes y se desechará el escrito de petición de plano.

Lo anterior lo considera contrario a Derecho, dado que en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado C, penúltimo párrafo, de la Constitución federal, no se prevé que exista un plazo para el ejercicio de las facultades extraordinarias del CG del INE, las cuales por mandato constitucional se regularan en la ley respectiva.

Por tanto, considera que al aprobar el Consejo General las normas antes precisadas, excede su facultad reglamentaria porque no existe norma legal alguna que prevea un plazo específico para el ejercicio de esas facultades, siendo que acorde al principio de reserva de ley, debió ser el legislador

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

ordinario el que previera tales supuestos. De ahí que considere que se debe revocar en esta parte el Reglamento impugnado.

Análisis de los conceptos de agravio. A juicio de esta Sala Superior, los anteriores motivos de disenso son **fundados**, como se expone a continuación.

En primer lugar, cabe precisar que esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente 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.

Así, este órgano jurisdiccional especializado ha señalado que el ejercicio de esa facultad está sujeta a los principios constitucionales de legalidad y supremacía constitucional, previstos, respectivamente, en los artículos 14 y 133 de la Constitución Federal.

Ahora bien, de tales principios derivan dos principios subordinados, el de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica, siendo estos ínsitos a la naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

Así, mediante el primer principio, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, excluyendo la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento; pudiendo a su vez la norma constitucional, permitir que otras fuentes diversas a la ley, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero condicionadas a que la

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

propia ley determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.

En este supuesto, la ley debe establecer los principios y criterios conforme a los cuales, el desarrollo específico de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria, lo que no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sin que tales referencias hagan posible una regulación independiente y no subordinada al propio ordenamiento legal del que derivan, ya que esto supondría una degradación de la reserva establecida por la Constitución.

Por otra parte, el principio de subordinación jerárquica, exige que los reglamentos estén precedidos de una ley; cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida normativa.

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo, en razón de que éste únicamente desarrolla la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Por tanto, si se respetan las directrices apuntadas, es válido que en un Reglamento se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo, a saber, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la ley que regulan, por la Constitución, e incluso, tratándose de derechos humanos, por los Convenios en esa materia, que haya celebrado válidamente el Estado Mexicano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la página mil quinientos quince (1515) del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, al respecto ha establecido lo siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, 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 normas secundarias, 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. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Precisado lo anterior, en el caso en estudio, las normas controvertidas violan el principio de subordinación jerárquica, pues exceden lo establecido en la ley que reglamentan. A efecto de ilustrar lo anterior, se inserta un cuadro en el cual se hace un comparativo de las normas impugnadas y las normas que reglamentan.

Reglamento de Elecciones	LGIPE	Concordancia
<p>Artículo 41.</p> <p>1. En los casos de <i>asunción total</i> y <i>delegación</i>, las solicitudes respectivas se deberán presentar, al menos, <i>cuarenta y cinco días antes del inicio del proceso electoral que corresponda</i>.</p> <p>2. Tratándose de la <i>asunción parcial</i>, las solicitudes se deberán presentar una vez iniciado el proceso electoral correspondiente, <u>con al menos treinta días previos</u> a aquel en que se deba realizar la función solicitada.</p> <p>3. La solicitud de atracción se podrá presentar antes del</p>	<p>Artículo 121.</p> <p>3. Los procedimientos de <i>asunción</i> se iniciarán a petición fundada y motivada ante el Instituto, de al menos cuatro de sus consejeros, o de la mayoría del consejo del Organismo Público Local. La petición de <i>asunción total</i> se podrá presentar hasta antes del inicio del proceso electoral.</p> <p>Artículo 125.</p> <p>3. La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral local correspondiente y requerirá del voto de al menos ocho Consejeros Electorales. Finalizado el proceso electoral de que se trate, cesarán los efectos de la delegación. El Instituto podrá reasumir la función que haya sido delegada antes de que finalice el proceso electoral respectivo, siempre y cuando se apruebe por la misma mayoría de ocho votos.</p> <p>Artículo 123.</p> <p>2. La solicitud a que se refiere el párrafo anterior podrá presentarse en cualquier momento del proceso electoral de que se trate y, en su caso, sólo tendrá efectos durante el mismo.</p> <p>Artículo 124.</p> <p>2. La petición deberá contener</p>	<p>No</p> <p>En ley no se prevé plazo específico</p> <p>No</p> <p>En ley no se prevé plazo específico</p>

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Reglamento de Elecciones	LGIPE	Concordancia
<p>inicio o durante el desarrollo del proceso electoral respectivo. En caso que se presentara antes del inicio del proceso, el plazo para su presentación será de al menos treinta días antes a que deba atraerse a conocimiento del Instituto el asunto de la competencia del OPL. En caso que se presentara durante el desarrollo del proceso, el plazo señalado se computará en días naturales.</p> <p>4. La solicitud de asunción parcial para la implementación y operación del PREP, conteos rápidos u otra actividad que implique el desarrollo de sistemas informáticos, podrá ser presentada para análisis y resolución del procedimiento correspondiente, por lo menos siete meses antes de la fecha en que se celebre la jornada electoral.</p> <p>[...]</p> <p>6. En caso que se presente una solicitud fuera de los plazos previstos en este artículo, el Instituto valorará su procedencia de manera excepcional, siempre que sea hasta quince días antes del inicio del proceso electoral respectivo.</p> <p>Artículo 42.</p> <p>1. Las solicitudes para el ejercicio de las facultades especiales del Instituto, serán improcedentes y se desecharán de plano, cuando se actualice alguno de los supuestos siguientes: [...] e) Se hubiera presentado fuera de los tiempos previstos en el presente Reglamento.</p>	<p>los elementos señalados en el párrafo 4 del artículo 121 y podrá presentarse en cualquier momento.</p> <p>Artículo 123.</p> <p>2. La solicitud a que se refiere el párrafo anterior podrá presentarse en cualquier momento del proceso electoral de que se trate y, en su caso, sólo tendrá efectos durante el mismo.</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>No</p> <p>En ley no se prevé plazo específico</p> <p>No</p> <p>En ley no se prevé plazo específico</p> <p>No se prevé</p> <p>No se prevé</p>

De lo anterior, se advierte que las disposiciones legales trasuntas, que regulan el Reglamento de Elecciones, no prevén:

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

En el caso de la facultad de asunción total y delegación, no tiene sustento legal prever el plazo, para presentar el escrito de solicitud, de cuarenta y cinco días antes del inicio del procedimiento electoral, dado que en la ley se establece que puede ser en cualquier momento antes del inicio del procedimiento.

Para el caso de la asunción parcial, no tiene sustento legal que se prevea que las solicitudes se harán con al menos treinta días previos a aquel en que se deba realizar la función solicitada, dado que en la ley no se establece plazo alguno.

En el supuesto de la facultad de atracción, no tiene fundamento en la ley, que se prevea que debe ser presentado el escrito de solicitud con al menos treinta días, dado que en la LGIPE se establece que puede ser en cualquier momento, sin prever plazo alguno.

De lo anterior es que se concluye que **debe ser suprimido el artículo 41 en su totalidad; así como el inciso e) del numeral 1 del artículo 42 del Reglamento de Elecciones.**

Artículos 75 a 81. Creación de las comisiones temporales mediante el Reglamento controvertido

Síntesis del concepto de agravio. El partido político recurrente expone que es contraria a Derecho la creación, mediante el Reglamento controvertido, de las Comisiones Temporales: **a)** de seguimiento de los planes y calendarios integrales y, **b)** la encargada de dar seguimiento a las actividades que se desarrollarán en ejercicio de las funciones que le corresponden al Instituto en las elecciones locales no concurrentes y en los procedimientos federales extraordinarios.

Al respecto considera que la Comisión de Capacitación y Organización Electoral del INE se instala para dar seguimiento a los procedimientos electorales federales, por lo que es innecesaria la creación de la Comisión Temporal encargada de dar seguimiento a las actividades que se

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

desarrollarán en ejercicio de las funciones que le corresponden al Instituto en las elecciones locales no concurrentes y en los procedimientos federales extraordinarios.

Por otra parte, considera que al existir la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, es innecesaria la creación de la Comisión Temporal de seguimiento de los planes y calendarios integrales.

Lo anterior dado que acorde a las facultades que les corresponden a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y a la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, se advierte que no tendrían razón de ser las comisiones temporales creadas y reguladas en los artículos 75 a 81, del Reglamento impugnado.

Análisis del concepto de agravio. Se considera **infundado**, dado que acorde a lo previsto en el artículo 42, párrafo 1, de la LGIPE, el Consejo General podrá crear las comisiones temporales que considere pertinentes, por ende, en ese sentido se puede afirmar conforme a Derecho que la creación de las comisiones es acorde al orden normativo.

En este contexto, se debe exponer que la Comisión Temporal encargada de dar seguimiento a las actividades que se desarrollarán en ejercicio de las funciones que le corresponden al Instituto en las elecciones locales no concurrentes y en los procedimientos federales extraordinarios, tiene funciones específicas que se ejercerán a fin de lograr una especialización, aunado a que la Comisión de Capacitación y Organización Electoral del INE se integra exclusivamente para los procedimientos electorales federales ordinarios, en tanto que la Comisión cuya creación se controvierte, es para procedimientos electorales locales no concurrentes y procedimientos electorales federales, de ahí que el argumento de MORENA sea infundado.

Por otra parte, respecto de la Comisión Temporal de seguimiento de los planes y calendarios integrales no es conforme a Derecho, como pretende MORENA, que sea contrario a Derecho, que las funciones de una Comisión Temporal, del CG del INE, en cuya integración participan Consejeros

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Electoral, puedan sus funciones ser ejercidas por una Unidad Técnica, como sería la de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, dado que la primera tendría capacidad de decisión, en tanto que la segunda no.

Por ende, se considera infundado el concepto de agravio hecho valer por MORENA.

Artículo 255.3. Acreditación de dos representantes suplentes de los partidos políticos, durante la celebración de elecciones concurrentes

Síntesis del agravio. MORENA controvierte el artículo 255, párrafo 3, del Reglamento impugnado, porque considera que de forma indebida que en las entidades federativas con elecciones concurrentes con la federal se podrán acreditar en cada mesa directiva de casilla dos representantes propietarios y dos suplentes, en tanto que en el artículo 259 de la LGIPE se prevé que se podrán acreditar por cada mesa directiva de casilla dos representantes propietarios y un suplente, motivo por el cual el partido político actor considera que el CG del INE excedió su facultad reglamentaria.

Contestación del agravio. La alegación del recurrente deviene **infundada** porque no se advierte un exceso en la facultad reglamentaria por parte de la autoridad responsable, por lo que es ajustado a Derecho que haya establecido en el artículo 255, párrafo 3, del Reglamento de Elecciones, que los partidos puedan designar hasta dos representantes suplentes en cada mesa directiva de casilla, cuando se trate de entidades federativa en las que se celebren elecciones concurrentes.

La porción normativa cuestionada es del tenor siguiente:

Artículo 255.

[...]

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

3. En las entidades federativas en las que se celebren elecciones concurrentes, los partidos políticos con registro nacional podrán acreditar a dos representantes propietarios y dos suplentes ante cada mesa directiva de casilla.

Para este órgano jurisdiccional federal la porción normativa del referido precepto reglamentario, al establecer que cuando en las entidades federativas se celebren elecciones concurrentes, los partidos políticos con registro nacional pueden *acreditar dos representantes propietarios y dos suplentes ante cada mesa directiva de casilla*, debe entenderse como una ampliación razonable en favor de los derechos de los partidos políticos a designar representantes suplentes, respecto de la garantía mínima fijada por el legislador federal en la ley comicial federal.

De conformidad con lo previsto en el artículo 259, numeral 1, incisos a), y b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos tienen el derecho de nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, en los términos siguientes:

- En elección federal cada partido político o candidato independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente, y
- En elección local cada partido político, coalición, o candidato independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente.

De lo anterior, esta Sala Superior desprende que, si bien es cierto, en un primer momento, el legislador federal fijó una garantía mínima en cuanto al derecho de los partidos de nombrar representantes suplentes, también lo es que, en el referido precepto legal, se precisa que, en el caso de elecciones federales y locales, en cada una, los

partidos pueden designar un representante suplente respectivamente, ante las mesas directivas de casilla.

Consecuentemente, si la autoridad responsable reglamentó que, entrándose de Estados con elecciones concurrentes, los partidos políticos pueden nombrar hasta dos representantes suplentes, ello encuentra justificación debido a que no existe restricción alguna en el precepto legal anteriormente señalado, sino todo lo contrario, tal disposición permite una ampliación razonable en los derechos de los partidos políticos en la designación de representantes suplentes, cuando se esté en presencia de elecciones concurrentes en las entidades federativas.

Lo anterior, también es acorde con el propósito de asegurar el debido ejercicio al sufragio de los representantes de los partidos políticos, quienes también tienen derecho a participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura; observar y vigilar el desarrollo de la elección; recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla; presentar escritos de incidentes ocurridos durante la votación; presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta, entre otros.

Artículo 255.5.6. Acreditación de representantes generales y de mesa directiva de casilla

Síntesis del concepto de agravio. Este agravio es formulado por el Partido del Trabajo, el que aduce que el **artículo 255, apartados 5 y 6**, del Reglamento impugnado, infringe los artículos 1, 14, 16, 17 y 41, Bases II y V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A decir del recurrente, en dichas normas reglamentarias se establece que se podrán acreditar representantes generales y en mesa directiva de casilla,

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

en cada distrito electoral federal uninominal, del ámbito geográfico del cargo por el que se contienda; y que con dicha redacción se generaría que solamente se puedan acreditar representantes quienes registren candidatos en determinados distritos, a pesar de que, en algunos casos, los partidos políticos no registran candidatos en todos los distritos sino solamente en una parte de éstos.

Desde el punto de vista del apelante, tal norma les impediría injustificadamente acreditar representantes, no obstante que tienen interés en la vigilancia de la votación que sirva de base para la asignación de cargos por el principio de representación proporcional, o bien, para la conservación del registro de los partidos políticos.

Esto es, que la autoridad responsable parte de la premisa falsa de que es requisito indispensable registrar un candidato o contender en un ámbito geográfico determinado, para tener derecho a acreditar representantes generales o de casilla, sin tomar en consideración que éstos no solamente tienen la función de vigilar los votos depositados para los candidatos registrados, sino de todo el desarrollo de la jornada electoral susceptible en la votación para representación proporcional y conservación del registro.

Por ende, en el agravio se sostiene que debe regir la norma contenida en el anterior Acuerdo INE/CG111/2015 (en el que la autoridad responsable dice haberse basado para emitir el Reglamento controvertido) que preveía la facultad de los partidos políticos y candidatos independientes de acreditar representantes en cada distrito electoral federal uninominal **o en el ámbito territorial de su interés jurídico.**

Análisis del concepto de agravio. Los motivos de inconformidad son sustancialmente **fundados** para considerar que la redacción del **artículo 255, apartados 5 y 6** del Reglamento de Elecciones, es susceptible de afectar el derecho de los partidos políticos y candidatos independientes de nombrar representantes generales, así como en mesas directivas de casillas.

El precepto reglamentario en cita es del tenor siguiente:

“Número de representantes a acreditar

Artículo 255.

1. En las entidades federativas en las que únicamente se celebren elecciones federales, los partidos políticos y, en su caso, los candidatos independientes, podrán acreditar a un representante propietario y un suplente ante cada mesa directiva de casilla.
2. Para elecciones exclusivamente locales, los partidos políticos nacionales y estatales, así como los candidatos independientes, podrán acreditar a un representante propietario y un suplente ante cada mesa directiva de casilla.
3. En las entidades federativas en las que se celebren elecciones concurrentes, los partidos políticos con registro nacional podrán acreditar a dos representantes propietarios y dos suplentes ante cada mesa directiva de casilla.
4. En las entidades federativas con elecciones concurrentes, los candidatos independientes a cargo de elección federal, podrán acreditar a un representante propietario y un suplente ante cada mesa directiva de casilla, del ámbito geográfico del cargo por el que contienda.
5. **En las entidades federativas con elecciones concurrentes, los partidos políticos con registro estatal, así como los candidatos independientes en la elección local, podrán acreditar a un representante propietario y un suplente ante cada mesa directiva de casilla, del ámbito geográfico del cargo por el que contienda.**
6. **Los partidos políticos nacionales y estatales, así como los candidatos independientes para las elecciones tanto federales como locales, podrán acreditar a un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales en cada distrito electoral federal uninominal, del ámbito geográfico del cargo por el que contienda.**
7. A efecto de privilegiar y salvaguardar los derechos de representación de los partidos políticos y candidatos independientes, así como garantizar la efectiva vigilancia de los comicios, cuando el resultado de la división para determinar el número de representantes generales arroje dentro del resultado una fracción, cualquiera que se trate, invariablemente deberá redondearse al número entero superior.

Como se observa en los apartados **5** y **6**, el derecho de los partidos políticos y candidatos independientes de acreditar representantes ante mesas directivas de casilla, así como generales, se circunscribe **al distrito electoral federal uninominal** y al ámbito **geográfico por el que se contienda**.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

La redacción de tal enunciado si bien pudiera resultar correcta para algunos casos, también puede acontecer que para otros esto no sea así; particularmente, en los supuestos que el recurrente precisa, en los que no se registran candidatos en determinados distritos electorales uninominales.

En el caso, es menester tomar en consideración como fundamento el artículo 259 de la LGIPE, que es del tenor siguiente:

“Artículo 259.

1. Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, tomando en consideración lo siguiente:

a) En elección federal cada partido político o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente, y

b) En elección local cada partido político, coalición, o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente.

2. Los partidos políticos podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.

3. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, podrán firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla; así mismo, deberán portar en lugar visible durante todo el día de la jornada electoral, un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros, con el emblema del partido político al que pertenezcan o al que representen y con la leyenda visible de "representante".

4. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes recibirán una copia legible de las actas a que se refiere el artículo 261, párrafo 1, inciso b), de esta Ley. En caso de no haber representante en las mesas directivas de casilla, las copias serán entregadas al representante general que así lo solicite.

5. La entrega de las copias legibles a que se refiere el párrafo anterior se hará en el orden de antigüedad del registro por partido político”.

En el informe circunstanciado, la autoridad responsable afirma que el precepto reglamentario impugnado se ajusta a la interpretación literal del citado artículo 259 de la Ley; ejercicio de interpretación que a decir de dicha autoridad fue realizado en las sentencias dictadas en los medios de

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

impugnación SUP-RAP-790/2015 de esta Sala Superior y SX-JRC-18/2016 de la Sala Regional Xalapa.

En el caso se estima asiste razón al apelante por lo siguiente.

De acuerdo con los enunciados de las normas reglamentarias precisadas en este apartado, los partidos (nacionales y estatales) y candidatos independientes tienen derecho de acreditar:

- representantes en mesas directivas de casilla, en el ámbito geográfico del cargo por el que contienda (apartado 5 del artículo 255 del Reglamento).
- representantes generales, en cada distrito federal uninominal, del ámbito geográfico del cargo por el que contienda (apartado 6 del citado artículo reglamentario).

Ahora bien, cierto es que de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 259 de la Ley, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, los partidos políticos tendrán derecho a nombrar representantes ante cada mesa directiva de casilla y representantes generales.

De acuerdo con lo anterior, para el efecto de designación y registro de representantes en lo general, la Ley expresamente comprende a todas las clases de elecciones al emplear los vocablos **candidatos**, **fórmulas** y **listas**.

En este sentido, no se actualizaría discordancia alguna del artículo reglamentario, con el citado precepto de la Ley, en los casos en los que se registran candidatos de manera particular para un cargo, así como de integrantes de fórmulas, ya que en estos casos existiría, en efecto, una correlación directa entre tales candidatos y fórmulas con su respectivo ámbito geográfico; de modo tal que, el derecho de registrar representantes tanto generales como en mesas directivas de casilla sería coincidente con los elementos fácticos atinentes al registro de candidatos del ámbito geográfico del cargo por el que se contienda.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Empero, esto no es así en los casos que el apelante expresa, tales como en el registro de listas de representación proporcional.

En efecto, en las elecciones federales, para el registro de listas de representación proporcional no es necesario registrar fórmulas de mayoría relativa en todos los distritos, tal como se establece en el artículo 238, apartado 4, de la LGIPE, a saber:

4. La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, **de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa**, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial o flexible a la que, en su caso, pertenezca.

De acuerdo con la disposición legal transcrita, los partidos políticos pueden registrar listas de representación proporcional, siempre que registren fórmulas de mayoría relativa en 200 distritos electorales.

De esa manera, asiste razón al recurrente al afirmar, que aun cuando no registren fórmulas de mayoría relativa en todos los distritos, pero sí registre listas de representación proporcional conforme a la Ley, lo cierto es que en los sufragios emitidos en todos los ámbitos geográficos pueden impactar en la votación válida para el efecto de realizar la asignación de curules precisamente de representación proporcional.

En este contexto, los partidos políticos están en aptitud de ejercer sus derechos de participar en las elecciones, así como en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales respectivos (artículo 41, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 23, apartado 1, incisos a) y b) de la Ley General de Partidos Políticos).

En este orden de ideas, las normas reglamentarias impugnadas, en lo atinente a *“en cada distrito electoral federal uninominal, del ámbito geográfico del cargo por el que contienda”*, contienen enunciados

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

equivocos, en tanto que pueden atribuírseles varios sentidos o dar lugar a equivocación o confusión.

Esto es así, pues la redacción de tales disposiciones reglamentarias, en efecto, pudiera dar lugar a una interpretación en el sentido de que si en un ámbito geográfico un partido político no postula fórmulas de mayoría relativa (pero sí registran listas de representación proporcional) no es dable que tal partido político ejercite su derecho de registrar representantes generales y de mesas directivas de casilla en dicho distrito uninominal o ámbito geográfico.

Lo anterior, tal como lo afirma el partido apelante, afectaría su derecho de participación en la vertiente de vigilancia del proceso electivo en el día de la jornada electoral, ya que es de su interés jurídico velar por el correcto desarrollo de dicha jornada, así como el debido escrutinio y cómputo de los sufragios que a la postre repercutirán tanto en la votación a tomarse en cuenta para la asignación de las curules de representación proporcional.

Por su parte, no constituyen obstáculo a esta consideración las manifestaciones que realiza la autoridad responsable en el informe circunstanciado, en el sentido de que realiza una **interpretación literal** del artículo 259 de la LGIPE, y que dicha interpretación literal de tal precepto la ha realizado esta Sala Superior en el SUP-RAP-790/2015 y la sala Regional Xalapa en el SX-JRC-18/2016.

Esto es así, porque precisamente el artículo 259, apartado 1, de la Ley citada, prevé que los partidos políticos, una vez registrados sus **candidatos**, **fórmulas** y **listas**, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla y representantes generales propietarios.

Apreciada dicha norma, en su literalidad, resulta evidente que el derecho de nombrar representantes generales y en mesas directivas de casilla surge también en el caso de que se registren listas de representación proporcional.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

De ese modo, se insiste, los enunciados del precepto reglamentario en estudio resultan equívocos, porque pudieran generar una percepción en el sentido de que prevalece el registro de fórmulas de mayoría relativa sobre el registro de listas de representación proporcional, para poder ejercitar el derecho de los partidos políticos para el nombramiento de sus representantes generales y en mesas directivas de casilla; lo cual no es así.

Adicionalmente, es de puntualizarse que los casos concretos precisados por la autoridad responsable, en los que afirma que las Salas de esta Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, han realizado la interpretación literal del artículo 259 de la LGIPE, tampoco apoyan la justificación de la legalidad de la norma impugnada, porque prevén casos específicos que no se refieren a las hipótesis objeto de la impugnación del apelante.

Es decir, en la sentencia dictada en el SX-JRC-18/2016, la Sala Regional Xalapa resolvió un caso en el que los partidos políticos actores no registraron candidatos para la elección extraordinaria del Ayuntamiento de Centro, Tabasco.

Por su parte, en el SUP-RAP-790/2015 esta Sala Superior advirtió que opuestamente a la alegado por el apelante respectivo, no era verdad que la autoridad responsable hubiese dictado un acuerdo en el que otorgara la posibilidad de acreditar representantes ante las mesas directivas de casilla, a los partidos políticos que no participaron en la contienda electoral extraordinaria del 01 Distrito Electoral Federal, con cabecera en Jesús María en el Estado de Aguascalientes.

Como se observa, en ambos asuntos se resolvieron situaciones derivadas de **la falta de registro total de candidatos**; en el primero para una elección extraordinaria de ayuntamiento, y en el segundo, en la elección extraordinaria de un distrito electoral federal.

En el presente caso se examina el contenido de la norma reglamentaria de frente al derecho de los partidos políticos de nombrar representantes, cuando registran listas de representación proporcional.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Por tanto, la apreciación literal del artículo 259, apartado 1, de la LGIPE, no justifica el diseño del enunciado de la norma reglamentaria, porque debe distinguirse, por una parte, la falta de registro de candidatos para una elección (lo que actualizaría la ausencia de derecho de nombrar representantes) y por otra, el registro legal de listas de representación proporcional, aun cuando no se registren la totalidad de las fórmulas de mayoría relativa, ya que en este supuesto, el derecho de nombrar representantes surge además con base en la hipótesis de registro de listas, contenida en el precepto legal invocado.

Derivado de ello, consideraciones similares aplican respecto al derecho de los partidos políticos de vigilar la jornada electoral a través de sus representantes generales y en mesas directivas de casillas, como vigilancia respecto a la votación necesaria para alcanzar la conservación de su registro como partido político, pues esto supone necesariamente el registro de candidatos, y la medida de tal registro será lo que determine el alcance de su derecho a nombrar tales representantes.

En términos de lo expuesto, al quedar de manifiesto que los enunciados reglamentarios del artículo 255, apartados 5 y 6, del Reglamento de Elecciones, son susceptibles de generar equivocación o confusión sobre el derecho de los partidos políticos y candidatos independientes de nombrar representantes generales y en mesa directiva de casillas, en las frases “*en cada distrito electoral federal uninominal, del ámbito geográfico del cargo por el que contienda*” lo conducente es **modificar** los párrafos 5 y 6 del artículo 255, para quedar en los términos siguientes:

5. En las entidades federativas en que se celebren elecciones locales concurrentes con la federal, los partidos políticos con registro estatal y candidatos independientes en las elecciones locales, **podrán acreditar a un representante propietario y un suplente ante cada mesa directiva de casilla.**

6. Los Partidos Políticos Nacionales, estatales y candidatos independientes para las elecciones tanto federales como locales, **podrán acreditar un representante general** por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales **en cada Distrito electoral federal uninominal o en el ámbito territorial de su interés jurídico.**

Artículo 268. 2. Inicio de procesos internos

Síntesis del concepto de agravio. El apelante sostiene que la responsable indebidamente estableció en el artículo 268, numeral 2, del Reglamento controvertido, que los partidos políticos tienen que definir el procedimiento para seleccionar a sus candidatos, al menos treinta días antes de la publicación de la convocatoria, lo cual es contrario a lo previsto en el artículo 226, numeral 1 y 2, de la LGIPE, pues ahí se estipula que al menos treinta días antes del inicio formal del proceso interno atinente, cada partido debe delimitar su procedimiento electivo, para darlo a conocer a la autoridad administrativa.

Al respecto, se señala que no todos los procesos internos de los partidos dan inicio formal con la emisión de la convocatoria, sino que ello puede darse antes o después de la misma, desde la perspectiva del apelante, ello se traduce en una obligación distinta a la establecida en ley por el legislador federal.

Análisis del concepto de agravio. Esta Sala Superior considera que el agravio deviene **infundado**, como se explica a continuación.

La porción normativa impugnada del precepto reglamentario, establece lo siguiente.

Artículo 268.

1. En caso de elecciones federales, los partidos políticos nacionales deberán definir el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, al menos treinta días antes de la fecha de publicación de la convocatoria al procedimiento de selección de candidatos, el cual debe aprobarse por el órgano estatutariamente facultado para ello, de acuerdo a la elección que se trate.

...

Al respecto, es necesario aludir a lo que se estableció por el legislador federal, en la LGIPE.

Artículo 226.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;

b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y

c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

4. Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a esta Ley les corresponda para la difusión de sus procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el Instituto. Los precandidatos debidamente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que corresponda en dichos medios al partido político por el que pretenden ser postulados.

5. Queda prohibido a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación o adquisición de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión.

La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como precandidato o, en su caso, con la cancelación de dicho registro.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

De comprobarse la violación a esta norma en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto negará el registro legal del infractor.

De lo anterior, esta Sala Superior colige que el legislador federal se refirió al inicio formal de los procesos internos partidistas, como punto de referencia para establecer el tiempo en que debe determinarse el procedimiento por el cual, cada partido político seleccionará a sus candidatos, sin embargo, en el citado precepto legal, no se indicó en qué momento o a partir de qué acto, se debe de tener por actualizado ese inicio formal.

Ante tal escenario, el Consejo General responsable, en uso de su facultad reglamentaria, en el artículo 268, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones, estableció la necesidad de fijar ese inicio formal, determinando al efecto que ello tendrá verificativo *al menos treinta días antes de la fecha de publicación de la convocatoria al procedimiento de selección de candidatos.*

Sobre tales bases, lo que en la ley se estableció como *inicio formal*, en el referido precepto reglamentario, se enuncia como *publicación de la convocatoria*, por lo que, este órgano jurisdiccional federal estima que una interpretación sistemática de esas disposiciones, permite evidenciar que el inicio formal de los procesos internos partidistas debe entenderse al momento de la publicación de la convocatoria respectiva, sin que a partir de ello se pueda considerar que la autoridad responsable impuso una obligación distinta a la que se prevé en la LGIPE.

En efecto, lo **infundado** del planteamiento del recurrente radica en que, como se señaló en párrafos precedentes, el legislador federal no indicó en qué momento o a partir de qué acto se actualiza el inicio formal de los procesos internos partidistas, mismo que sirve como punto de referencia para establecer el tiempo en que debe determinarse el procedimiento por el cual, cada partido político seleccionará a sus candidatos, por ello, en concepto de esta Sala Superior, el actuar del Consejo General responsable resulta conforme a Derecho, al referir que dicho inicio formal se actualiza cuando se haya publicado la convocatoria atinente, sin que ello contravenga o se aparte de alguna otra disposición de la referida ley comicial federal.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Cabe destacar que antes del *inicio formal de los procesos* existen actos específicos que deben realizarse:

1. Determinar el procedimiento aplicable para la selección de candidatos, y
2. Comunicar la determinación al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando al efecto, entre otros, las fechas de inicio del proceso interno y de la expedición de la convocatoria correspondiente, lo cual presupone que antes de expedir la convocatoria debe darse aviso a la autoridad electoral administrativa.

Conforme a lo razonado con anterioridad, debe entenderse que la fecha de inicio del proceso interno de cada partido político, debe ser coincidente con el de la publicación de la convocatoria respectiva, y es a partir de ese momento -publicación de la convocatoria-, cuando se actualiza el *inicio formal de los procesos* a que se refiere el artículo 226, párrafo 2, de la LGIPE.

Similares consideraciones se utilizaron al resolver por unanimidad de votos, el expediente identificado con la clave SUP-RAP-225/2008.

Artículo 296.2. Monitoreo de noticias en elecciones locales

Síntesis del concepto de agravio. El PAN aduce que el artículo 296, párrafo 2, del Reglamento de Elecciones es contrario a lo previsto en el artículo 185 de la LGIPE, en tanto que sujeta la posibilidad de realizar monitoreo de programas de televisión que difundan noticias en la época de precampañas y campañas a los supuestos que expresamente lo prevea la legislación electoral local.

Al respecto, señala que tal previsión es contraria a Derecho pues debió regularse que todos los Organismos Público Locales realicen ese monitoreo de medios en programas que difundan noticias aun y cuando no lo prevea la legislación estatal.

Análisis del concepto agravio. Resultan **infundados** los agravios en los que se cuestiona la legalidad del artículo 296, párrafo 2, del Reglamento de Elecciones.

Lo anterior, porque no es contrario a Derecho la alegada omisión del artículo 296, párrafo 2, del Reglamento de Elecciones al dejar de prever que los organismos públicos locales deben realizar un monitoreo de los programas de radio y televisión que difundan noticias en un proceso electoral local; ello porque, contrario a lo señalado por el actor, el artículo 185 de la LGIPE en ninguna parte de su contenido prevé que el CG del INE debe ordenar el monitoreo de noticias en las entidades federativas, por lo cual es conforme a Derecho que dicha previsión deba ser regulada en cada código comicial local.

La norma que se estima de ilegal es la siguiente:

Artículo 296.

1. Con el objetivo de dotar a la sociedad mexicana de información cierta, oportuna, completa, plural e imparcial, que permita conocer el tratamiento que se dará a las precampañas y campañas electorales de los precandidatos y candidatos a un cargo de elección popular, y con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de un voto informado y razonado, durante las precampañas y campañas de los procesos electorales federales, y, en su caso, de los procesos electorales locales, se realizarán monitoreos de programas de radio y televisión que difundan noticias.
2. Es responsabilidad del Instituto, tratándose de procesos electorales federales o de aquellos locales cuya organización le corresponda realizar, y en su caso, de los OPL, cuyas legislaciones electorales así lo dispongan, llevar a cabo el monitoreo de los programas de radio y televisión que difunden noticias en un proceso electoral, acorde a las respectivas atribuciones previstas para cada autoridad en la legislación.

Al respecto, esta Sala Superior considera **infundado** el agravio porque el PAN hace depender la ilegalidad del artículo reglamentario a partir de una presunta incompatibilidad con el artículo 85 de la LGIPE, pues afirma que en la señalada Ley General se prevé que el CG del INE debe ordenar el monitoreo de noticias en las entidades federativas.

El artículo de la Ley General contra el cual se hace depender la ilegalidad del artículo reglamentario impugnado es el siguiente:

Artículo 185.

1. El Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.

Sobre el particular, como se advierte del precepto normativo antes transcrito, no se establece la obligación del Consejo General para ordenar a los Organismos Públicos Locales la realización de monitoreo de programas noticiosos.

Al respecto, cabe mencionar que el propósito del Reglamento de Elecciones fue el compilar aquella normatividad regulada anteriormente en los diversos acuerdos que se aprobaban para cada proceso electoral federal y local.

Específicamente, después de la experiencia de los procesos electorales federal y locales celebrados en 2014-2015, el Consejo General tuvo necesidad de emitir y armonizar un conjunto de Reglamentos, Acuerdos, Lineamientos, manuales y demás instrumentos jurídico-electorales, indispensables para la organización y desarrollo de los referidos procesos en sus múltiples aspectos, tanto formales como operativos, atendiendo a las competencias otorgadas al INE por el Constituyente Permanente, así como el legislador ordinario, mediante la reforma constitucional y legal aprobada en el año 2014.

De esa manera, en el acuerdo en el que se da sustento al Reglamento de Elecciones ahora cuestionado, se señala que en observancia a las competencias establecidas en los artículos 41, segunda párrafo, Base V, Apartado B, incisos a) y b) de la Constitución Federal y 32 de la Ley General, dentro de las exclusivas al Instituto, se regula:

Para los procesos electorales federales y locales:

- Capacitación electoral;
- Geografía electoral;

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

- Padrón y lista de electores;
- Ubicación de casillas y designación de funcionarios de sus mesas directivas;

Además, materias en las que por mandato constitucional y legal el Instituto debe emitir regulación (reglas, lineamientos, criterios, bases y formatos) para observancia tanto de los órganos del Instituto como de los organismos públicos locales, tales como:

- Resultados preliminares;
- Encuestas o sondeos de opinión;
- Observación electoral;
- Conteos rápidos;
- Impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Para los procesos electorales federales:

- Preparación de la jornada electoral
- Impresión de documentos y producción de materiales electorales;
- Escrutinios y cómputos
- Cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales;
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores.

De esa manera, el INE consideró que tiene competencia originaria en los procesos electorales locales para realizar entre otras, actividades relacionadas con la capacitación electoral, geografía electoral, padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Los organismos públicos locales por su parte, tienen delimitada su competencia en el citado artículo 41, Base V, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 104 de la LGIPE, en los que claramente determina sus atribuciones y funciones.

Bajo esas directrices, el INE únicamente cuenta con facultades para establecer los criterios que deberán observar los organismos públicos locales en aquellos temas que detente la competencia originaria dentro de los procesos electorales locales.

Incluso, en el proceso electoral federal 2014-2015 el CG del INE emitió el acuerdo INE/CG223/2014, por el que se aprobó el *“Catálogo de programas de radio y televisión que difundían noticias, así como la metodología que debía utilizarse para realizar el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal 2014-2015 en los programas en radio y televisión que difundan noticias”*.

En el referido acuerdo se señaló que conforme a lo dispuesto por los artículos 185 de la LGIPE; 6, numeral 1, inciso d) y 66, numeral 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, el Consejo General sólo ordenaba la realización de monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales del proceso federal electoral 2014-2015, en los programas en radio y televisión que difundan noticias.

Lo anterior evidencia que **la autoridad nacional no ordenó el monitoreo de programas que difundieron noticias para los procesos electorales locales, en tanto que esa actividad le correspondía regularla y ordenarla a cada Organismo Público Local** que tuvo elecciones ordinarias locales en 2014-2015.

En efecto, conforme con el artículo 116 de la Constitución se otorga a las Legislaturas de las entidades federativas, libertad de configuración legislativa en materia electoral para garantizar conforme a la Constitución y las leyes, el desarrollo de los procesos electorales para la renovación de los

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

poderes estatales y el adecuado funcionamiento de los organismos públicos locales.

Esto es, en principio, las legislaturas de los Estados, de conformidad con las constituciones estatales, pueden establecer normas generales en torno al funcionamiento de los organismos públicos locales, siempre que no se encuentren reservadas al Congreso de la Unión en materia de leyes generales.

En ese orden de ideas, si el tema de monitoreo no es un tema expresamente reservado al Congreso de la Unión y por el contrario en la Ley General únicamente se dispuso que el Consejo General ordenará la realización de monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, resulta incuestionable que dicha previsión no alcanza a vincular al INE para ordenar a los organismos públicos locales la realización de dicha actividad.

De ahí que no le asista la razón al PAN cuando señala que el artículo 296, párrafo 2 del Reglamento de Elecciones es contrario a Derecho por haber dejado de prever que los organismos públicos locales deben de realizar un monitoreo de los programas de radio y televisión que difundan noticias en un proceso electoral local, puesto que, como ya se señaló, contrario a lo aducido por el PAN, el artículo 185 de la LGIPE en ninguna parte de su contenido prevé que el CG del INE debe ordenar el monitoreo de noticias en las entidades federativas, por lo cual es conforme a Derecho que dicha previsión deba ser regulada en cada código comicial local, de ahí lo infundado del agravio en estudio.

Artículo 314.4. Debates

Síntesis del concepto de agravio. La remisión del artículo 314, numeral 4, del Reglamento de Elecciones, al diverso 218, numeral 6, de la LGIPE, sin haberse establecido en forma expresa la interpretación y el alcance determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vulnera el

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

principio de certeza en su aplicación y permite una interpretación restringida por parte de los sujetos regulados por el propio Reglamento.

Análisis del concepto agravio. Resulta **fundado** el motivo de disenso planteado por los partidos políticos Nueva Alianza y de la Revolución Democrática.

Ello, porque la responsable en ejercicio de su facultad reglamentaria, incumplió con el principio de subordinación jerárquica que la constriñe a expedir todas aquellas disposiciones que tiendan a hacer efectiva o facilitar la aplicación de la normativa legal que así lo requiera, como sucede en el caso de la porción normativa impugnada, lo que a su vez, vulnera los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, como se demuestra a continuación.

Es importante destacar que, en cuanto a la facultad reglamentaria, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sustentado diversos criterios relacionados con los principios de jerarquía normativa, de los cuales, por lo que al caso interesa, cabe referir los siguientes:

- a) 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 **el exacto cumplimiento de la ley.**
- b) La estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano implica que el contenido de la norma jurídica inferior no puede contravenir ni rebasar el contenido de la norma superior de la cual deriva.
- c) El principio de subordinación jerárquica exige que **el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentra su justificación y medida.**

Dicho principio constriñe a expedir todas aquellas disposiciones que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación de la normativa legal, sin contrariarla, excederla o modificarla.

d) Al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; **al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos, sólo se debe concretar a indicar los medios para cumplirlos** y, además, cuando exista reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.¹⁹

Con base en los criterios en mención, se puede colegir que la facultad reglamentaria tiene como propósito fundamental proveer **el exacto cumplimiento de la ley, con la finalidad de desarrollar, complementar o pormenorizar las disposiciones que así lo requieran**, en las que esa facultad encuentra su justificación y medida.

En ese sentido, el principio de subordinación jerárquica **constriñe a expedir todas aquellas disposiciones que tiendan a hacer efectiva o facilitar la aplicación de la normativa legal**, sin contrariarla, excederla o modificarla.

En este contexto, se debe atender a la finalidad para la que se emiten las normas reglamentarias y que éstas sean acorde con los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, en el sentido que permitan a los destinatarios de las normas, previo a su aplicación, tener conocimiento cierto de las reglas, procedimientos, formalidades, requisitos, condiciones y modalidades que tendrán que satisfacer para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales.

En el caso, el artículo impugnado establece lo siguiente:

Artículo 314.

[...]

¹⁹ Al respecto, cabe señalar que sirve como criterio orientador, la Jurisprudencia P.J.30/2007 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

4. Los organizadores de los debates a que se refiere este apartado, deberán sujetarse a lo dispuesto en el artículo 218, numeral 6, de la LGIPE

Al respecto, el artículo, 218, numeral 6, de la LGIPE establece:

Artículo 218.

[...]

6. Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

a) Se comunique al instituto o a los institutos locales, según corresponda;

b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y

c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

La validez constitucional de ese precepto fue cuestionada en la acción de inconstitucionalidad 22/2014.

En la respectiva ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la interpretación del aludido precepto, se determinó en el punto resolutivo décimo lo siguiente:

DÉCIMO. Con la salvedad a que se refieren los puntos resolutivos sexto a noveno anteriores, se reconoce la validez de las restantes normas reclamadas, pero a condición de que los siguientes preceptos se interpreten como se indica a continuación: **1) el artículo 218, numeral 6, inciso b), de la LGIPE, en el sentido de que, para la realización de los debates que prevé, es obligatorio que se convoque fehaciente a todos los candidatos**, en términos del considerando décimo tercero de la presente ejecutoria: [...]

En ese sentido, queda de manifiesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez constitucional del aludido artículo 218, numeral 6, inciso b), siempre que se interprete en el sentido de que, **para la realización de los debates que prevé, es obligatorio que se convoque fehacientemente a todos los candidatos.**

Lo anterior, porque como se razonó en el considerando décimo tercero de la mencionada ejecutoria, el párrafo 7 del propio artículo 218, implícitamente obliga a que se cite al respectivo debate a todos los candidatos

participantes en la elección, ya que al disponer que **"La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo."**, esto significa que existe la obligación de convocar a su realización a la totalidad de los aspirantes en la contienda, pues de otra forma no se explicaría la prevención en el sentido de que la inasistencia de alguno de ellos no motivaría la cancelación de la transmisión del evento.

Además, se expuso que, el inciso c), del párrafo 6, del propio artículo 218, establece la obligación legal de que en los debates **"Se establezcan condiciones de equidad en el formato."**, lo cual implica que, para su realización, no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es menester llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación, todo ello bajo la supervisión de la autoridad electoral, pues para tal fin se prevé que en cualquier caso, previamente a su programación, **"Se comunique al Instituto o a los institutos locales, según corresponda;"**, pues lógicamente esta intervención de la autoridad constituye un medio de control de la legalidad de la organización de estos encuentros públicos entre los candidatos a una elección.

En suma, cuando el artículo 218 párrafo 6, inciso b), de la LGIPE dispone que los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, **debe entenderse que existe la obligación de los organizadores de convocar en forma fehaciente, a todos los candidatos registrados para el mismo cargo**, pues solamente de esta forma se satisface el principio de imparcialidad que debe regir en este tipo de eventos públicos.

En este contexto, es evidente que en la ejecutoria de mérito se interpretó el contenido y alcance de la disposición en comento en el sentido indicado, como condición para que se le reconozca validez constitucional.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

En tal virtud, si como ya se dijo, la facultad reglamentaria tiene como propósito fundamental proveer el exacto cumplimiento de la ley, con la finalidad de **desarrollar, complementar o pormenorizar las disposiciones que así lo requieran**, en las que esa facultad encuentra su justificación y medida; además, de que **el principio de subordinación jerárquica constriñe a expedir todas aquellas disposiciones que tiendan a hacer efectiva o facilitar la aplicación de la normativa legal**, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que la autoridad responsable se encontraba constreñida a reglamentar el precepto en cuestión, conforme con la interpretación formulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Máxime que el precepto en cuestión en manera alguna desarrolla, complementa o pormenoriza y, mucho menos, facilita la aplicación del artículo 318, numeral 6, inciso b), de la LGIPE, sino que simplemente hace la remisión al mismo, a pesar de que como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue necesario interpretar su contenido y alcance, como condición para que se le reconozca validez constitucional.

En este contexto, queda de manifiesto que la responsable en ejercicio de su facultad reglamentaria, incumplió con el principio de subordinación jerárquica que la constriñe a expedir todas aquellas disposiciones que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación de la normativa legal que así lo requiera, como es el caso de la disposición aludida, lo que a su vez, vulnera los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, puesto que lo previsto en el artículo 314, numeral 4, del Reglamento de Elecciones no permite a los destinatarios de las normas, previo a su aplicación, tener conocimiento cierto de las reglas, procedimientos, formalidades, requisitos, condiciones y modalidades que tendrán que satisfacer para el cumplimiento cabal de las obligaciones legales en materia de debates, en el sentido de **que existe la obligación de los organizadores de convocar en forma fehaciente, a todos los candidatos registrados para el mismo cargo.**

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

En consecuencia, lo procedente es **modificar** lo establecido en el numeral 4 del artículo 314 del Reglamento de Elecciones, para adecuarlo conforme con lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto resolutivo décimo de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

Artículo 395.2. Recesos en la sesión permanente de cómputos distritales

Síntesis del concepto de agravio. El Partido del Trabajo y Morena aduce en esencia, que es contrario a la Ley que se haya estipulado en dicho precepto reglamentario, que durante la sesión especial de cómputo distrital “podrán decretarse recesos”, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 310 de la LGIPE, dichas sesiones deben ser permanentes o ininterrumpidas, aspecto que tiene como finalidad la de dar agilidad y certeza a dicha tarea, por tanto se contraviene el principio de legalidad.

Los motivos de agravio que se hacen valer resultan **infundados**, toda vez que no se aparta del principio de legalidad, la reglamentación de recesos al término **del cómputo de cada elección federal**, durante la sesión especial de cómputo distrital.

La norma reglamentaria que se impugna es la prevista en el artículo 395, apartado 2.

El contenido completo de dicho precepto es del tenor siguiente:

“Artículo 395.

1. Las sesiones de cómputo distrital son de carácter especial y serán públicas siempre que se guarde el debido respeto al recinto y el orden para el desarrollo de la sesión.

2. **Durante la sesión especial de cómputo distrital, podrán decretarse recesos al término del cómputo de cada elección federal, garantizando en todo momento que dicha sesión concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral.**

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

3. En caso de ausencia de alguno de los integrantes del consejo distrital, se estará a lo siguiente:

a) El presidente será suplido en sus ausencias momentáneas, en los términos establecidos en el artículo 17, numeral 2 del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Nacional Electoral;

b) En la sesión previa a la jornada electoral, los consejos distritales podrán acordar que el secretario del consejo sea sustituido en sus ausencias por algún miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional de la junta distrital ejecutiva respectiva;

c) Asimismo, los consejeros y los representantes podrán acreditar en sus ausencias, a sus suplentes;

d) En caso de ausencia de los consejeros a la sesión, el presidente deberá requerir la presencia de los consejeros propietarios o suplentes, a fin de garantizar el quórum, sin suspender la sesión, y

e) No será aplicable lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 14 del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales.

El recurrente aduce en esencia que es contrario a la ley que se haya estipulado en dicho precepto reglamentario que durante la sesión especial de cómputo distrital “podrán decretarse recesos”, porque de acuerdo con lo previsto en el artículo 310 de la LGIPE, dichas sesiones deben ser permanentes o ininterrumpidas, aspecto que tiene como finalidad dar agilidad y certeza a dicha tarea, por tanto, se contraviene el principio de legalidad.²⁰

²⁰ **“Artículo 310.**

1. Los consejos distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, para hacer el cómputo de cada una de las elecciones, en el orden siguiente:

- a) El de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) El de la votación para diputados, y
- c) El de la votación para senadores.

2. Cada uno de los cómputos a los que se refiere el párrafo anterior se realizará sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión.

3. Los consejos distritales, en sesión previa a la jornada electoral, podrán acordar que los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional pertenecientes al sistema del Instituto puedan sustituirse o alternarse entre sí en las sesiones o que puedan ser sustituidos por otros miembros del sistema de los que apoyen a la junta distrital respectiva y asimismo, que los Consejeros Electorales y representantes de partidos políticos acrediten en sus ausencias a

Los agravios son **infundados** porque, si bien en el citado artículo 310 de la LGIPE, se alude a los vocablos “sucesiva”, “ininterrumpidamente”, y “permanentemente”, en concepto de esta Sala Superior, a partir de una interpretación sistemática del precepto, se concluye que los mismos están dirigidos a la celebración de **la sesión especial de cómputo distrital**, por tanto, si en el artículo 395, párrafo 2, del Reglamento controvertido, la autoridad determinó que, al término **del cómputo de cada elección federal** podrán decretarse recesos garantizando que dicha sesión especial concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral, no se advierte la ilegalidad planteada por el recurrente, dado que, la posibilidad de decretar recesos impacta una vez **concluido cualquiera de los cómputos de los procesos electorales federales**, y no así durante el desarrollo de los mismos o en la sesión especial de cómputo, por lo que su continuidad e ininterrupción se encuentra intocada, por ello tampoco se puede advertir algún riesgo en la integridad y seguridad de los paquetes electorales como lo señala apelante, ya que el personal del Instituto Nacional Electoral debe constatar el resguardo de los paquetes antes de que inicie el respectivo receso y una vez que reinicie el cómputo de la elección de que se trate, en presencia de los representantes de los partidos políticos.

Además, en la disposición reglamentaria impugnada se garantiza que, en todo momento, la sesión especial de cómputo distrital debe concluir antes del domingo siguiente al de la jornada electoral, aspecto que es acorde con el objetivo de agilizar y otorgar certeza, características involucradas en la realización de dicha sesión.

sus suplentes para que participen en ellas, **de manera que se pueda sesionar permanentemente.**

4. Los consejos distritales deberán contar con los elementos humanos, materiales, técnicos y financieros, necesarios **para la realización de los cómputos en forma permanente.**

De igual manera, es de mencionar el régimen de suplencias previsto en el apartado 3, del referido artículo 310 de la LGIPE, dado que contribuye a garantizar la realización en tiempo de la sesión de cómputos distritales, toda vez que los consejos distritales, previamente a la jornada electoral, pueden acordar la sustitución o alternancia de los consejeros electorales y de los representantes de los partidos políticos, es decir, en la ley existen previsiones que pueden adoptarse para abonar a la continuidad y permanencia de la sesión especial de cómputo.

Por último, este órgano jurisdiccional estima que la porción reglamentaria controvertida por el apelante, no se traduce en un imperativo a fin de que, a la conclusión de cada cómputo de la elección de que se trate, se deban decretar recesos, sino que, ello debe entenderse a partir de una interpretación sistemática, en la posibilidad de realizar recesos, previo acuerdo del Consejo Distrital, con motivo de algún impedimento jurídico, humano o material, que se pueden suscitar dentro en la celebración de la sesión especial de cómputo distrital.

Artículo 443. Modificación de anexos que integran el Reglamento de Elecciones

Síntesis del agravio. El PAN sostiene que el artículo 443 del Reglamento de Elecciones es contrario al artículo 44, numeral 1, inciso jj) de la LGIPE en tanto que delega a las comisiones del INE la posibilidad de modificar los anexos que integran el Reglamento, siendo que eso es atribución exclusiva del Consejo General.

Agrega que tal atribución viola el principio de certeza, además de que la aprobación en comisiones sustrae del control de legalidad de los actos y resoluciones electorales al ser una Comisión y no el Consejo General quien apruebe esas modificaciones.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Aunado a lo anterior alega que la facultad no está debidamente fundada y motivada.

Análisis del concepto de agravio. Resultan **infundados** los agravios en los que se cuestiona la legalidad del artículo 443 del Reglamento de Elecciones.

Ello porque, contrario a lo señalado por el recurrente, el artículo 443 del Reglamento de Elecciones no viola el principio de certeza; pues como el propio reglamento lo señala, las comisiones competentes podrán ajustar los anexos, sin la intervención del Consejo General, **cuando se traten de cuestiones técnicas que únicamente sirvan para dar operatividad a las necesidades que surjan con motivo de su implementación.** De modo que el ajuste a los anexos por cuestiones de operatividad, no se trata de una actividad fundamental que deba necesariamente ser aprobada por el Consejo General, por lo que en todo caso, si se llegara a estimarse necesaria la intervención de la instancia jurisdiccional, los institutos políticos en su calidad de titulares de derechos tuitivos, podrían presentar los medios de impugnación que estimen correspondientes y en caso detectarse una modificación que escapa a una necesidad operativa y en realidad se tratase de una adecuación estructural, esta Sala Superior determinará lo que corresponda.

A fin de estar en condiciones de analizar el texto controvertido, a continuación se inserta subrayada la porción normativa cuestionada:

Artículo 443.

1. Las disposiciones previstas en los diversos anexos que forman parte integral de este Reglamento, **podrán ajustarse mediante aprobación de las Comisiones competentes, a propuesta de las áreas y direcciones correspondientes, sin la intervención del Consejo General,** cuando se trate de cuestiones técnicas y operativas, a fin de adecuar su contenido y estructura a las necesidades del momento de su implementación. En caso que dichos cambios representen la emisión de una norma o criterio general, se deberán someter a la aprobación del Consejo General e incorporarse en el Reglamento.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

2. Las modificaciones que, en su caso, se realicen a los Lineamientos para la actualización del Marco Geográfico Electoral, deberán ser aprobadas por el Consejo General.
3. Todas aquellas disposiciones que apruebe el Consejo General, de naturaleza técnica y operativa, que deriven de las normas contenidas en este Reglamento, deberán agregarse como anexos al mismo.

En primer término es preciso señalar que conforme con el artículo 44, párrafo 1, incisos gg y jj) de la LGIPE, establece como **atribuciones del Consejo General, aprobar y expedir los Reglamentos, Lineamientos y Acuerdos** para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución; así como **dictar los Acuerdos** necesarios **para hacer efectivas las atribuciones** señaladas en la ley.

Luego, conforme con el artículo 104, párrafo 1, inciso a) de la referida Ley General se advierte que **los Organismos Públicos Locales** tienen la **obligación de aplicar** las normas, criterios o formatos que expida el Instituto. En ese sentido el Instituto puede aprobar criterios que desarrollen las atribuciones que tienen tanto el Consejo General como los Organismos Públicos Electorales Locales en la organización de las elecciones.

Con base en las atribuciones anteriores, y conforme al acuerdo INE/CG661/2016 por el que se aprueba el Reglamento de Elecciones, esta Sala Superior advierte que con motivo de los procesos electorales federal y locales celebrados en 2014-2015, el Consejo General tuvo necesidad de emitir y armonizar a la nueva reforma, un conjunto de Reglamentos, Acuerdos, Lineamientos, manuales y demás instrumentos jurídico-electorales, indispensables para instrumentar la organización y desarrollo de los referidos procesos en sus múltiples aspectos, tanto formales como operativos, atendiendo a las competencias otorgadas al INE por el Constituyente Permanente, así como el legislador ordinario, mediante la reforma constitucional y legal aprobada en el año 2014.

De esa manera, el propio acuerdo señala que ante la cada vez más compleja actividad que la autoridad administrativa nacional debe desplegar por el aumento de sus atribuciones, nuevos entes regulados y diferentes competencias institucionales que articular, **consideró necesario reunir en**

un solo Reglamento, aquellas normas que regulen las actividades a desarrollar en cualquier Proceso Electoral, sea como institución rectora, o directamente responsable en su implementación, dejando únicamente en cuerpos normativos inferiores, tales como anexos, las cuestiones técnicas y operativas o específicas que sí requieran ser revisadas, actualizadas y aprobadas en cada proceso -de ser el caso- por la Comisión respectiva.

Por tanto, durante el proceso de diseño y estructura del proyecto de reglamento, el Consejo General optó por separar las cuestiones que correspondían propiamente a una norma, de aquellas que se dedicaban a precisar de manera muy detallada y particular el desarrollo de acciones operativas y técnicas.

Así, **en el reglamento únicamente se regularían las disposiciones propiamente jurídicas; no obstante, al quedar ausentes del texto jurídico ciertos lineamientos, manuales y formatos, entre otros, que resultaban necesarios para la operatividad y funcionalidad de las actividades del Instituto y los Organismos Públicos Locales Electorales, se decidió incorporarlos igualmente al reglamento en forma de anexos** que, aun y cuando no ostentan la misma jerarquía normativa, forman parte integral del mismo, bajo la premisa que dada su propia y especial naturaleza y conforme a las condiciones imperantes al momento de su aplicación, **se faculta a las Comisiones competentes para que, de ser el caso, procedan al ajuste correspondiente, en aras de buscar brindarle efectividad en su implementación.**

Con el objetivo de emitir un instrumento que concentre las disposiciones aplicables a las diversas etapas de los procesos electorales, **se busca, entre otras cosas, que la sistematización y organización de las normas resulte eficiente para la consecución de los fines institucionales, brinde certeza a los actores políticos y autoridades sobre la normativa vigente aplicable, y evite con ello que ante cada Proceso Electoral el Consejo General tenga que emitir periódicamente acuerdos y demás**

ordenamientos sobre idénticos temas, propiciando sobre regulación normativa o bien, un latente riesgo de variar disposiciones entre una versión y otra.

Es así que en el Reglamento se incorporan de manera ordenada y sistematizada conforme a la técnica regulatoria las reglas aprobadas en los términos que lo hizo el Consejo General.

Señalado lo anterior, esta Sala Superior considera que es **infundado** el agravio relativo a que indebidamente se confieren atribuciones a las comisiones que son exclusivas del Consejo General.

Ello porque conforme con el artículo 42 de la LGIPE, el Consejo General contará para su desempeño con las siguientes comisiones: 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.

Estas Comisiones 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.

Sin embargo, el Consejo General también podrá contar con las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un Consejero Electoral.

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.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

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.

Las comisiones permanentes contarán con un secretario técnico que será el titular de la Dirección Ejecutiva o Unidad Técnica correspondiente.

En todos los asuntos que les encomienden, las comisiones deberán presentar un informe, dictamen o proyecto de resolución, según el caso, dentro del plazo que determine esta Ley o los reglamentos y acuerdos del Consejo General.

De modo que las comisiones constituyen órganos auxiliares técnicos del Consejo General que se encargan de analizar, proponer y diseñar los proyectos en el ámbito de sus responsabilidades que serán propuestos al Consejo General como máxima autoridad del INE.

Con base en lo anterior es válido sostener que no existe invasión de facultades de las comisiones cuando se les encomienda el ajuste de los formatos que forman parte de los anexos del Reglamento de Elecciones, en tanto que como lo precisa el artículo cuestionado, dichas modificaciones sólo tendrán la naturaleza de ajustar cuestiones técnicas y operativas, a fin de adecuar su contenido y estructura a las necesidades del momento de su implementación.

De modo que no se trata de cuestiones estructurales y de fondo las modificaciones que se están regulando para las comisiones, pues incluso el propio artículo señala que en caso que dichos cambios representen la emisión de una norma o criterio general, se deberán someter a la aprobación del Consejo General e incorporarse en el Reglamento.

Incluso, las consideraciones que sustentan la emisión del Reglamento de Elecciones, expresamente señala que el éste regulará cuestiones

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

instituciones rectoras, **dejando únicamente en cuerpos normativos inferiores, tales como anexos, las cuestiones técnicas y operativas o específicas que sí requieran ser revisadas, actualizadas y aprobadas en cada proceso -de ser el caso- por la Comisión respectiva.**

En ese sentido, la atribución de las comisiones para ajustar los formatos, atenderá a cuestiones técnicas operativas que sirvan para atender necesidades coyunturales al momento de su aplicación, sin que dichas modificaciones impliquen una modificación estructural, pues en todo caso, de tratarse de una modificación de fondo, ésta sí tendrá que ser sometida al Consejo General para que se apruebe por ese máximo órgano central del INE.

Por las mismas razones es que resulta **infundado** el planteamiento del PAN cuando sostiene que el artículo 433 del Reglamento de Elecciones deja fuera del control de legalidad las modificaciones que realicen las comisiones del CG del INE, pues dicho instituto político parte de la premisa incorrecta de estimar que por el hecho de que los ajustes se realicen por la Comisión correspondiente, éstos no podrán ser impugnados ante esta instancia jurisdiccional.

Tal planteamiento es equivocado pues conforme al artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales podrán ser impugnados ante este Tribunal Electoral a fin de verificar la regularidad legal y constitucional de los mismos. Incluso, si con motivo de una modificación realizada por alguna de las comisiones del INE, algún instituto político presenta un medio de impugnación ante este Tribunal Electoral y se advierte que el ajuste rebasó a una cuestión operativa o técnica, en ese supuesto se podrá revocar dicha modificación y ordenar a la autoridad que sea la competente su aprobación.

Anexo 12 “Mecanismo de recolección de la documentación electoral al término de la jornada electoral”, por ser violatorio del principio de certeza

Síntesis de agravio.

El partido político nacional denominado MORENA aduce le causa agravio el considerando primero en relación a los puntos de acuerdo primero, segundo y tercero; en consecuencia el anexo 12 denominado “Mecanismo de recolección de la documentación electoral al término de la jornada electoral”, por ser violatorio del principio de certeza.

Lo anterior, en opinión del partido político apelante, vulnera lo previsto en los artículos 1, 14, 16, 41, fracción V, apartado A y 116 fracción IV, inciso a), b) y c), de la Carta Magna, en relación con los diversos 191, párrafo 1, inciso a), 299 numerales 1, 2, 3, 4 y 5 de la LGIPE.

En concepto del recurrente, el anexo 12 del Reglamento de Elecciones no cubre todas las particularidades o especificaciones de posibles eventualidades que pudieren surgir al momento de entregar la documentación electoral, lo cual vulnera los principios de certeza y legalidad previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se debería suprimir tal anexo, a fin de que en cada procedimiento electoral se emita un lineamiento específico.

Al respecto señala, que se deben cubrir todas las particularidades o especificaciones de eventualidades, como la complejidad geográfica del territorio distrital, la dispersión poblacional, vías y medios de comunicación, accesibilidad y medios de transporte, infraestructura urbana, las distancias entre las casillas y las sedes de los consejos correspondientes, las cuestiones sociopolíticas, los fenómenos climatológicos probables del día de la jornada electoral, posibles rutas que se utilizaran en caso de presentarse más de un destino.

Análisis del agravio.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

A fin de analizar debidamente el concepto de agravio, se considera oportuno transcribir el contenido del Anexo 12, el cual es al tenor siguiente:

ANEXO 12

MECANISMOS DE RECOLECCIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL AL TÉRMINO DE LA JORNADA ELECTORAL.

Cuando se proponga la operación de un CRyT fijo se deberá analizar su viabilidad y justificar la necesidad de su operación. En el caso de elecciones extraordinarias, se deberán presentar los resultados y los beneficios que aportó su funcionamiento y se verificará durante el recorrido señalado que el lugar en el que fue instalado aún cumple con las características para el buen desarrollo de sus funciones.

Para el caso de los CRyT fijos el estudio de factibilidad deberá contener además de lo señalado en los artículos 328 y 330 de este Reglamento, lo siguientes datos:

- a) Localidad y municipio donde se instalará.
- b) Domicilio y naturaleza del local.
- c) Ventajas del lugar como punto de arribo y partida.
- d) Número y tipo de casillas que atenderá, así como tipo o tipos de elección.
- e) Tiempo y distancia de traslado a los órganos competentes del Organismo Público Local (OPL), que correspondan, a partir del domicilio del CRyT.
- f) Mapas de la ubicación de los CRyT en el territorio distrital, identificando las vías de comunicación a utilizar para trasladar los paquetes electorales a la sede de los órganos competentes del OPL correspondiente.
- g) Tipo, número y costo de los vehículos que se propondrán utilizar en el traslado de los paquetes electorales.
- h) Medios de comunicación necesarios para los responsables del CRyT.
- i) Equipamiento del CRyT.

Para el caso de los CRyT itinerantes el estudio de factibilidad deberá contener, además, de lo señalado en los artículos 328 y 330 de este Reglamento, lo siguientes datos:

- a) Ámbito geográfico que atenderá.
- b) Punto de partida del recorrido y destino final.
- c) Ventajas del lugar como punto de arribo y partida.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

d) Número y tipo de casillas que atenderá, así como tipo o tipos de elección.

e) Tiempos y distancias aproximados de traslado al lugar de destino.

f) Mapas de rutas de recorrido, identificando las vías de comunicación a utilizar.

h) Tipo, número y costo de los vehículos que se propondrán utilizar en el traslado de los paquetes electorales.

i) Medios de comunicación para los responsables del CRyT itinerante.

j) Justificación de la necesidad de la propuesta de cada uno de los CRyT itinerantes, así como las medidas que se adoptarán para el acompañamiento de los representantes de partidos políticos y candidatos independientes.

Para el caso de los DAT el estudio de factibilidad deberá contener, además, de lo señalado en los artículos 328 y 330 de este Reglamento, lo siguientes datos:

a) Ámbito geográfico que atenderá.

b) Punto de partida del recorrido y destino final.

c) Número y tipo de casillas que atenderá, así como tipo o tipos de elección.

d) Tiempos y distancias aproximados de traslado al lugar de destino.

e) Mapas de rutas de recorrido, identificando las vías de comunicación a utilizar.

f) Tipo, número y costo de los vehículos que se propondrán utilizar en el traslado de los funcionarios de mesa directiva de casilla.

g) Medios de comunicación para los responsables del DAT.

Adicionalmente, el estudio incluirá el número estimado de personal, por modalidad de mecanismo, que se requerirá, para que el Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral (Instituto), considere su designación mediante Acuerdo en la sesión ordinaria de abril.

Para el caso específico de los Centros de Recepción y Traslado fijos, se atenderán, además, las siguientes especificaciones:

1. Prever espacio suficiente y condiciones adecuadas para el depósito de los paquetes de las elecciones y en su caso, los mecanismos de participación ciudadana.

2. En ningún caso los domicilios particulares se podrán habilitar para la instalación de Centros de Recepción y Traslado fijo. Se propondrán en lugares de fácil acceso y funcionales para el eficaz desarrollo de las actividades, dando preferencia a inmuebles ocupados por escuelas u oficinas públicas, así como de los inmuebles del Instituto, u OPL,

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

previando condiciones climatológicas adversas. El inmueble propuesto debe contar con los elementos de espacio y seguridad que garanticen el resguardo e integridad en la permanencia temporal de los paquetes electorales y se deberá obtener la anuencia por escrito del responsable del inmueble.

3. En caso de que el Consejo General apruebe la instalación de oficinas municipales, éstas se deberán considerar, preferentemente, para la instalación de Centros de Recepción y Traslado fijo.

4. Antes del inicio de su operación, el responsable deberá fijar un cartel de identificación oficial en un lugar visible del inmueble. El personal responsable y en su caso auxiliar, autorizado para atender el CRyT, deberá portar en todo momento el gafete de identificación emitido por el Consejo Distrital del Instituto.

5. Los funcionarios responsables de los Centros de Recepción y Traslado deberán levantar acta circunstanciada, en la que conste el inicio y conclusión del funcionamiento del Centro de Recepción y Traslado fijo, después recabarán la firma, en su caso, del personal auxiliar, así como de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes presentes en el acto, entregando copia de la misma a los representantes acreditados presentes.

6. Los funcionarios responsables de los Centros de Recepción y Traslado deberán llevar consigo una copia del Acuerdo del Consejo Distrital aprobado y una relación de los paquetes electorales programados, para asentar en ella la hora de recepción de cada paquete electoral y el estado en el que se recibe, misma que se adjunta como formato 1.

Por su parte, el funcionario de mesa directiva de casilla, en la solicitud que se incluye como formato 2, pedirá por escrito al responsable del Centro de Recepción y Traslado respectivo, haga llegar el paquete electoral a la sede del órgano competente.

7. Los Centros de Recepción y Traslado fijo podrán recibir paquetes electorales no programados, es decir, se reciben paquetes de los presidentes de las mesas directivas de casilla que no fueron notificados que la casilla fue aprobada para integrarse a ese mecanismo de recolección. El responsable informará de manera inmediata al Consejo Distrital, para que éste adopte las medidas pertinentes, y asiente dicha situación en el acta circunstanciada respectiva. Para atender estos casos, el responsable deberá llevar consigo solicitudes en blanco del formato 2, para ser llenadas por el funcionario de mesa directiva de casilla.

8. El funcionario responsable del Centro de Recepción y Traslado expedirá un acuse de recibo al funcionario de la mesa directiva de casilla, de conformidad con los requisitos mínimos del recibo de entrega del paquete electoral, de conformidad con el apartado de documentación electoral del Reglamento; para ello dispondrá del número suficiente de formatos para proporcionar el acuse correspondiente.

9. Los paquetes electorales se depositarán momentáneamente en el Centro de Recepción y Traslado fijo y, posteriormente, se colocarán en los vehículos que los transportarán al respectivo órgano competente.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

En su caso, cuando el CRyT fijo entregue los paquetes electorales al órgano competente, se le proporcionará el Recibo de entrega de los paquetes electorales (formato 3).

10. Para el caso de los Centros de Recepción y Traslado fijos, podrán programarse varios traslados de los paquetes electorales, tomando en cuenta el número de paquetes a recibir, así como los tiempos de recorrido al respectivo órgano competente.

Para el caso específico de los Centros de Recepción y Traslado Itinerante, se observará lo siguiente:

1. El vehículo propuesto deberá contar con los elementos de seguridad que garanticen el resguardo e integridad en la permanencia temporal de los paquetes electorales.

2. Los funcionarios responsables de los Centros de Recepción y Traslado Itinerante deberán llevar consigo una copia del Acuerdo del Consejo Distrital aprobado y una relación de los paquetes electorales programados, para asentar en ella la hora de recepción de cada paquete electoral y el estado en el que se recibe, misma que se adjunta como formato 1.

Por su parte, el funcionario de mesa directiva de casilla, en la solicitud que se incluye como formato 2, pedirá por escrito al responsable del Centro de Recepción y Traslado respectivo, haga llegar el paquete electoral a la sede del órgano competente.

3. Los Centros de Recepción y Traslado itinerante podrán recibir paquetes electorales no programados. El responsable informará de manera inmediata al Consejo distrital del Instituto, para que este adopte las medidas pertinentes, y asentará dicha situación en el acta circunstanciada respectiva. Para atender estos casos, el responsable deberá llevar consigo solicitudes en blanco del formato 2, para ser llenadas por el funcionario de mesa directiva de casilla.

4. El funcionario responsable del Centro de Recepción y Traslado Itinerante expedirá un acuse de recibo al funcionario de la mesa directiva de casilla, haciendo constar el estado en que recibió el paquete electoral, de conformidad con los requisitos mínimos que deberá contener el diseño del recibo de entrega del paquete electoral al consejo distrital o municipal, señalados en el anexo 4.1 del Reglamento; para ello dispondrá del número suficiente de formatos para proporcionar el acuse correspondiente.

5. En su caso, cuando el CRyT itinerante entregue los paquetes electorales en el CRyT fijo o el órgano competente, se le proporcionará el Recibo de entrega de los paquetes electorales (formato 4).

6. Los funcionarios responsables de los Centros de Recepción y Traslado Itinerante deberán levantar acta circunstanciada en la que conste el inicio y conclusión del funcionamiento, después recabarán la firma, en su caso, del personal auxiliar, así como de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes presentes en el acto, entregando copia de la misma a los representantes acreditados presentes.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Para el caso específico del Dispositivo de Apoyo en el Traslado de Funcionarios de las Mesa Directiva de las Casilla se deberán observar además, las siguientes especificaciones:

1. Se integrará por un vehículo, que recorrerá sección(es), área(s) o zona(s) de responsabilidad, para trasladar a los Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla designados para tal efecto.
2. La identificación de los vehículos que se utilicen para el Dispositivo de Apoyo para el Traslado de Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla, será de conformidad con lo señalado en el artículo 121 de este Reglamento, en los Convenios de Coordinación y Colaboración o Anexos Técnicos respectivos.
3. El responsable deberá llevar consigo la Relación de paquetes electorales de las casillas programadas para ser trasladados por el DAT.
4. En caso de que algún paquete no esté contemplado en la programación pero el funcionario de la mesa directiva requiera de ese apoyo, será trasladado de igual manera, consignando esa situación en la relación de paquetes e informando de manera inmediata al Consejo Distrital del Instituto, para que este adopte las medidas pertinentes.
5. Al momento en que el funcionario de mesa directiva de casilla entregue el paquete electoral al CRyT fijo o al órgano competente, el responsable de la recepción le proporcionará el Recibo de entrega del paquete electoral.
6. El responsable del DAT deberá registrar los datos requeridos en el formato Relación de Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla trasladados por el DAT (formato 5).
7. Con el fin de propiciar la participación de los funcionarios de mesas directivas de casilla designados, y en la medida de las posibilidades presupuestales, se procurará que el vehículo utilizado para el DAT apoye al funcionario de mesa directiva en el traslado a su domicilio. Se deberá informar al funcionario de mesa directiva de casilla, si el vehículo lo puede regresar a su domicilio.

Asimismo, se considera pertinente transcribir las normas previstas en el Reglamento controvertido en lo relativo a este tema, la cuales son al tenor siguiente:

TÍTULO III

ACTOS POSTERIORES A LA ELECCIÓN

CAPÍTULO I.

MECANISMOS DE RECOLECCIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL AL TÉRMINO DE LA JORNADA ELECTORAL

Artículo 326.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

1. Las presentes disposiciones tienen por objeto establecer las reglas que deberán observar las juntas y consejos distritales del Instituto y, en su caso, los OPL, para analizar la viabilidad, aprobación e implementación de los mecanismos de recolección de los paquetes electorales en que se contengan los expedientes de las elecciones y, en su caso, la consulta popular prevista en las legislaciones federal y estatales.

2. El análisis de viabilidad, aprobación, ejecución y seguimiento de los mecanismos de recolección de los paquetes electorales, estará a cargo del Instituto a través de sus juntas y consejos distritales, conforme a lo dispuesto en el presente Capítulo.

Artículo 327.

1. Para efectos del presente Reglamento, se entiende por mecanismo de recolección el instrumento que permite el acopio de la documentación electoral de las casillas al término de la jornada electoral, para garantizar su entrega en las sedes de los consejos responsables del cómputo, en los términos y plazos señalados en las legislaciones tanto federal como de las entidades federativas.

Artículo 328.

1. En cualquier tipo de elección federal o local, la operación de los mecanismos de recolección estará a cargo del Instituto. En el convenio general de coordinación y colaboración que se celebre con cada OPL, se establecerá la forma en que podrán coordinarse y participar los OPL en el mecanismo destinado para las elecciones locales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 326, numeral 2 de este Reglamento, con el fin de agilizar el procedimiento.

2. En caso de elecciones concurrentes, se llevarán a cabo dos operativos; uno para las elecciones federales y otro para las elecciones locales.

3. Tratándose de elecciones locales y concurrentes, los gastos de operación de los mecanismos de recolección para las elecciones locales serán a cargo del OPL.

Artículo 329.

1. Los mecanismos de recolección podrán instrumentarse en una o más de las siguientes modalidades:

a) Centro de Recepción y Traslado Fijo (CRyT Fijo): mecanismo que se deberá ubicar en un lugar previamente determinado, cuyo objetivo es la recepción y concentración de paquetes electorales programados para su traslado conjunto al consejo correspondiente.

b) Centro de Recepción y Traslado Itinerante (CRyT Itinerante): mecanismo excepcional cuyo objetivo es la recolección de paquetes electorales programados, que recorrerá diferentes puntos de una ruta determinada. En caso de aprobarse CRyT Itinerantes, se deberá requerir el acompañamiento de representantes de partidos políticos y candidatos independientes, considerando en cada caso el vehículo o vehículos necesarios para el traslado.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

c) Dispositivo de Apoyo para el Traslado de Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla (DAT): mecanismo de transportación de presidentes o funcionarios de mesa directiva de casilla, para que a partir de la ubicación de la casilla, se facilite su traslado para la entrega del paquete electoral en la sede del consejo que corresponda o en el Centro de Recepción y Traslado Fijo, al término de la jornada electoral. Debido a que este mecanismo está orientado al apoyo del traslado de funcionarios de mesas directivas de casilla, por ningún motivo se utilizará para la recolección exclusiva de paquetes electorales.

Artículo 330.

1. Las juntas distritales ejecutivas del Instituto, en la primera semana del mes de marzo del año de la elección, elaborarán un estudio de factibilidad para las elecciones locales y otro para las federales en el caso de elecciones concurrentes por cada modalidad de mecanismo de recolección, en el que se describan las condiciones que justifiquen la necesidad de operación de dichos mecanismos, la cantidad de éstos, el listado de casillas que atenderán y el número paquetes electorales que recolectarán, las rutas de recolección y traslado, las previsiones de personal que se requerirá, así como los medios de transporte y comunicación que se utilizarán para ese fin. En el caso de los CRyT fijos, se precisará el equipamiento de los mismos.

2. Para la elaboración de los estudios de factibilidad del mecanismo para las elecciones locales, la junta local ejecutiva del Instituto y el OPL correspondiente celebrarán una reunión de trabajo con el objeto de dar a conocer los plazos señalados en la legislación local que corresponda, para la entrega de paquetes, así como para que el OPL aporte la información e insumos que considere necesarios que el Instituto podrá tomar en cuenta para la elaboración de dicho estudio.

3. En cualquier tipo de elección que se celebre, el respectivo estudio de factibilidad se deberán considerar, entre otros, los factores que eventualmente pudieran dificultar a los funcionarios de las mesas directivas de casilla la entrega del paquete con el expediente de la elección en la sede del consejo competente, tales como:

- a) Complejidad geográfica del territorio distrital;
- b) Dispersión poblacional;
- c) Vías y medios de comunicación;
- d) Accesibilidad y medios de transporte;
- e) Infraestructura urbana;
- f) Distancias entre las casillas y las sedes de los consejos correspondientes;
- g) Cuestiones sociopolíticas;
- h) Fenómenos climatológicos probables para el día de la jornada electoral, y

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

i) Precisión del órgano u órganos electorales a los que, conforme a la legislación aplicable, deberán entregarse los paquetes electorales, así como las probables rutas que se utilizarían en el caso de presentarse más de un destino.

4. Podrá proponerse la operación de un CRyT fijo que fue utilizado en el proceso electoral federal inmediato anterior, para lo cual se deberán presentar los resultados y los beneficios que aportó su funcionamiento y se verificará durante el recorrido que se efectúe, que el lugar de instalación aún cumple con las características para el buen desarrollo de las funciones institucionales. Si se trata de una nueva propuesta, se deberá analizar su viabilidad y justificar la necesidad de su operación.

5. En caso de elecciones locales, concurrentes o no, el estudio de factibilidad que se elabore para la implementación del mecanismo de recolección de las elecciones locales incluirá el número estimado de personal que se requerirá por modalidad de mecanismo. En su caso, y con base en la disponibilidad de personal con que cuenten las juntas distritales, la junta local que corresponda podrá solicitar oportunamente y mediante oficio al Órgano Superior de Dirección del OPL el número necesario e indispensable de personas que se requerirán para implementar el mecanismo para las elecciones locales.

Artículo 331.

1. Los estudios de factibilidad de los CRyT fijos, CRyT itinerantes y DAT, deberán contener las especificaciones previstas en el Anexo 12 de este Reglamento.

Artículo 332.

1. La aprobación de los mecanismos de recolección para elecciones federales y locales ordinarias, se llevará a cabo atendiendo, en lo que corresponda a cada tipo de elección, lo siguiente:

a) En sesión extraordinaria que celebren los consejos distritales en la segunda quincena de marzo del año de la elección, las juntas distritales presentarán para su consideración el estudio de factibilidad por cada modalidad de mecanismo de recolección. Al término de la sesión, lo remitirán en archivo electrónico al consejo local respectivo para su integración.

b) Para el caso de las elecciones locales o concurrentes, en el mes de marzo del año de la elección, los consejos locales deberán hacer del conocimiento de los OPL, los estudios de factibilidad presentados en los consejos distritales, a efecto que participen en el proceso de aprobación, mediante observaciones o, en su caso, nuevas propuestas al estudio de factibilidad para ser consideradas por los consejos distritales. Las observaciones y propuestas deberán ser remitidas al respectivo consejo local del Instituto, a más tardar, la tercera semana del mes de abril del año de la elección.

c) Para el caso de elecciones locales o concurrentes, de manera conjunta con las observaciones, los OPL deberán remitir la previsión presupuestal considerada para la implementación del mecanismo de recolección para las elecciones locales; y en su caso, el listado necesario e indispensable de personas que se requerirán para

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

implementar el mecanismo para las elecciones locales, referido en el artículo 330, numeral 5 de este Reglamento; en caso de no contar con el personal suficiente para atender el requerimiento, el OPL deberá remitir dicha información a más tardar en la tercera de abril, a efecto de que se incorpore en el acuerdo de aprobación correspondiente.

d) Previo a la aprobación de los mecanismos de recolección, los consejos distritales y los OPL podrán realizar, por separado o preferentemente de manera conjunta, recorridos en los distritos para verificar las propuestas presentadas por las juntas distritales ejecutivas.

e) La aprobación de los mecanismos de recolección deberá realizarse en la sesión ordinaria que celebren los consejos distritales en el mes de abril del año de la elección. En el acuerdo de aprobación se deberá designar a los responsables y, en su caso, auxiliares de los mismos, de entre el personal administrativo, miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, supervisores electorales, CAES, o algún otro funcionario adscrito a la junta distrital ejecutiva correspondiente; de manera excepcional, de presentarse el supuesto referido en el artículo 330, numeral 5 de este Reglamento, la designación podrá recaer en el personal del OPL.

f) Una vez aprobados los mecanismos de recolección, los consejos distritales deberán remitir inmediatamente el acuerdo correspondiente a la junta local ejecutiva de la entidad que corresponda, para que ésta concentre los acuerdos distritales y, en caso de elecciones locales, los haga del conocimiento del OPL correspondiente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

g) Asimismo, se deberá informar a los partidos políticos y, en su caso, candidatos independientes, que podrán registrar un representante propietario y un suplente ante cualquier modalidad de mecanismo de recolección. La acreditación de representantes podrá recaer en representantes generales, y deberá realizarse hasta tres días antes de la fecha en que se desarrolle la jornada electoral, mientras que las sustituciones podrán realizarse hasta dos días antes.

h) La acreditación se realizará ante los Consejos Distritales y de manera supletoria, ante los Consejos Locales del Instituto.

i) Para el caso de la implementación de los mecanismos para elecciones locales, la junta local ejecutiva correspondiente informará al OPL la relación de los mecanismos acreditados a más tardar el día previo a la jornada electoral.

j) Las juntas locales y distritales del Instituto, en coordinación con el OPL, impartirán talleres de capacitación al personal del OPL que, en su caso, haya sido designado.

2. En elecciones extraordinarias podrán ratificarse los mecanismos de recolección programados durante la elección ordinaria de la que deriven. Lo anterior, sin demérito que puedan aprobarse mecanismos distintos a los empleados, conforme a lo siguiente:

a) La aprobación deberá realizarse por el consejo distrital respectivo a más tardar veinte días antes de la jornada electoral.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

- b) Los mecanismos de recolección se sujetarán a las fechas y plazos establecidos en el plan integral y calendario que apruebe el Consejo General.
- c) Se podrán realizar ajustes a los mecanismos de recolección y al personal responsable de los mismos, hasta la fecha en que se celebre la última sesión del Consejo correspondiente, previo a la jornada electoral.

Artículo 333.

1. El funcionamiento y operación de los mecanismos de recolección iniciará a partir de las 17:00 horas del día de la jornada electoral respectiva, y concluirá hasta recolectar el último paquete electoral o trasladar al último funcionario de casilla. En el caso que los CAE informen de la clausura de alguna casilla en un horario previo al señalado, el consejo distrital acordará la operación del mecanismo de recolección en el momento que se requiera.
2. Para el caso de la implementación del mecanismo de recolección de las elecciones locales, los consejos distritales del Instituto deberán establecer comunicación con los órganos de los OPL responsables de la recepción de los paquetes electorales, con el fin de proporcionar asesoría para facilitar la entrega oportuna de éstos.
3. Los consejos distritales del Instituto y los órganos competentes del OPL, previo a la jornada electoral, podrán aprobar la ampliación de los plazos de entrega de paquetes electorales para las casillas que así lo justifiquen, cuya determinación deberá ser notificada inmediatamente a la junta local ejecutiva de la entidad.

Artículo 334.

1. La actuación de los representantes de los partidos políticos y candidaturas independientes, ante los mecanismos de recolección, estará sujeta a las normas siguientes:
 - a) Presenciar la instalación del CRyT fijo correspondiente, así como observar y vigilar el desarrollo de la recepción y traslado de los paquetes electorales.
 - b) Recibir copia legible del acta circunstanciada de la instalación y funcionamiento del CRyT, que al efecto se levante.
 - c) En ningún caso ejercerán o asumirán las funciones del responsable o auxiliar del CRyT ni del dispositivo de apoyo.
 - d) No obstaculizarán el funcionamiento de los mecanismos de recolección.
 - e) Podrán acompañar y vigilar, por sus propios medios, el recorrido del mecanismo de recolección hasta la entrega de los paquetes electorales a la sede del consejo correspondiente.
2. Los órganos desconcentrados del Instituto y del OPL, en su caso, analizarán y valorarán la posibilidad material de facilitar el traslado a los representantes de partidos políticos y candidaturas independientes en

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

los mismos vehículos contratados para el funcionamiento de los mecanismos de recolección, considerando la suficiencia presupuestal, sin incurrir en gastos adicionales y cuidando que se realicen en condiciones igualitarias para todos los representantes.

3. En caso que no sea posible el acompañamiento referido, se informará a los representantes para que prevean lo necesario.

Artículo 335.

1. Se podrán realizar ajustes a los mecanismos de recolección y al personal responsable de los mismos, hasta la última sesión que celebre el consejo correspondiente previo a la jornada electoral.

2. Los órganos competentes del Instituto realizarán las gestiones oportunas y necesarias ante los cuerpos de seguridad pública, federales, estatales y municipales o, en su caso, el Ejército Mexicano y la Secretaría de Marina Armada de México, para el resguardo de los mecanismos de recolección durante su funcionamiento.

3. Los presidentes de los órganos competentes deberán prever que al momento de la entrega del material y la documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla, se les notifique por escrito, a través de los CAE, que la casilla fue aprobada para integrarse a un mecanismo de recolección, una vez clausurada. No obstante, el presidente de mesa directiva de casilla o funcionario de casilla designado, puede llevar por sus propios medios, el paquete electoral a la sede del consejo correspondiente, dando aviso al respectivo CAE.

Transcritas las normas atinentes y el anexo controvertido, esta Sala Superior considera que no le asiste razón a MORENA, dado que en el artículo 330, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones, se prevé que las juntas distritales ejecutivas del Instituto, en la primera semana del mes de marzo del año de la elección, elaborarán un estudio de factibilidad para las elecciones locales y otro para las federales en el caso de elecciones concurrentes por cada modalidad de mecanismo de recolección.

En ese estudio de factibilidad, necesariamente se abordaran los temas que aduce MORENA, tales como la necesidad de operación de dichos mecanismos, la cantidad de éstos, el listado de casillas que atenderán y el número paquetes electorales que recolectarán, las rutas de recolección y traslado, las provisiones de personal que se requerirá, así como los medios de transporte y comunicación que se utilizarán para ese fin.

Por ende, no es conforme a Derecho que las situaciones específicas, que aduce MORENA, al ser tan especiales y específicas, se deben prever en el

estudio de factibilidad y no *a priori* como pretende el partido político impugnante.

Además, no se genera vulneración al principio de certeza, al no prever tales circunstancias específicas, dado que en los lineamientos generales están regulados en el reglamento y en el anexo 12, que complementa las normas reglamentarias, en las que, se insiste, se prevé un estudio de factibilidad, en el que necesariamente se abordarían esos temas.

De ahí que sea infundado el concepto de agravio en estudio.

Agravios relacionados con los anexos del Reglamento de Elecciones

El PRD hace valer en contra de los anexos, los agravios siguientes:

a) Mecanismos de recolección

En relación con el anexo 12, relativo a los mecanismos de recolección, refiere que, al tratarse de una atracción formulada por primera vez por el INE, propuso que se debían definir los alcances de su participación de manera conjunta con el personal de los OPLES, lo que no está reflejado en el anexo.

Asimismo, aduce que el artículo 328 del reglamento cuestionado establece, por primera vez, que la operación de los mecanismos de recolección estará a cargo del INE, y que los gastos de operación, tratándose de elecciones locales, correrán a cargo de los OPLES; sin embargo, sostiene que el anexo no clarifica la manera en que operaran en el supuesto de elecciones federales y locales, así como tampoco los criterios para determinar el personal que realizará los recorridos y entregas en los consejos federales y locales, y la cuestión relativa a su contratación o, en su caso, si será personal adscrito a los OPLES.

Adicionalmente, refiere que el anexo técnico de los citados mecanismos de recolección, constituye una copia del acuerdo que reguló dicha cuestión

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

para los procesos electorales locales 2015-2016; sin embargo, opina que debió adaptarse a la nueva regulación, conforme a la cual el INE será quien opere los citados mecanismos, en razón de que en el acuerdo anterior los responsables de dicha operación, tratándose de elecciones locales eran los OPLES.

Al respecto, resulta **infundado** el agravio en que sostiene que al tratarse los mecanismos de recolección de una atracción formulada por primera vez por el INE, propuso que se debían definir los alcances de su participación de manera conjunta con el personal de los OPLES, lo que no fue reflejado en el anexo relativo.

Lo anterior en razón de que, como ha quedado establecido en párrafos precedentes, la circunstancia de que no se haya atendido la observación que realizó, de manera alguna genera la invalidez de los preceptos reglamentarios o, en el caso, del anexo, pues la discusión puntual de todas y cada una de las observaciones que formule cualquiera de los integrantes del citado consejo, no condiciona la validez de sus acuerdos, los cuales serán válidos siempre que, refiriéndose a cuestiones que reclaman ser jurídicamente reguladas, cuya competencia para tal efecto recaiga en el INE, sean aprobados por mayoría simple de votos de los integrantes presentes con derecho a ello, o por la mayoría calificada que, en su caso, la ley exija.

Por otro lado, el argumento en que sostiene que el artículo 328 del reglamento cuestionado establece, que la operación de los mecanismos de recolección estará cargo del INE, y que los gastos de operación, tratándose de elecciones locales, correrán a cargo de los OPLES; pero el anexo no clarifica la manera en que operaran en el supuesto de elecciones federales y locales, así como tampoco los criterios para determinar el personal que realizará los recorridos y entregas en los consejos federales y locales, y la cuestión relativa a su contratación o, en su caso, si será personal adscrito a los OPLES.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

El agravio en cuestión resulta **infundado**, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 330, párrafo 1 del Reglamento de Elecciones, las juntas distritales ejecutivas del Instituto, en la primera semana del mes de marzo del año de la elección, elaborarán un estudio de factibilidad para las elecciones locales y otro para las federales en el caso de elecciones concurrentes por cada modalidad de mecanismo de recolección, en el cual se abordaran los temas relativos a la necesidad de operación de dichos mecanismos, la cantidad de éstos, el listado de casillas que atenderán y el número paquetes electorales que recolectarán, las rutas de recolección y traslado, las previsiones de personal que se requerirá, así como los medios de transporte y comunicación que se utilizarán para ese fin.

En ese tenor, se estima que no es jurídicamente viable que dichas cuestiones se prevean en el anexo respectivo, en tanto las medidas que tengan que implementarse para la operación de los citados mecanismos dependerán de las circunstancias específicas de cada tipo de elección.

Finalmente, resulta **infundado** en parte e **inoperante** en otra el agravio en que sostiene que el anexo técnico de los citados mecanismos de recolección, constituye una copia del acuerdo que reguló dicha cuestión para los procesos electorales locales 2015-2016; respecto del cual estima que debió adaptarse a la nueva regulación, conforme a la cual el INE será quien opere los citados mecanismos, en razón de que en el acuerdo anterior los responsables de dicha operación, tratándose de elecciones locales eran los OPLES.

Lo **infundado** del agravio deriva de que el artículo 328 del Reglamento de Elecciones, establece de manera expresa que los mecanismos de recolección estarán a cargo del INE, sin que se estime necesario que dicha circunstancia se establezca en el anexo correspondiente, el cual no hace alusión a que sean los OPLES los encargados de la operación de éstos, sino que, de manera general alude a los Centros de Recepción y Traslado y a los funcionarios responsables de éstos.

La **inoperancia** del agravio obedece a que los argumentos formulados por el PRD en el presente tema, constituyen afirmaciones genéricas, dogmáticas y sin sustento, de las que no se advierte el motivo por el que estima que el anexo debió adaptarse a la nueva regulación, conforme a la cual el INE es el encargado de la operación de los citados mecanismos; así como tampoco, las razones por las que, en su concepto, esa falta de adaptación genera la invalidez de dicho documento.

b) Ubicación, Integración y Funcionamiento de casillas electorales

En relación con el tema correspondiente a la ubicación de casillas, señala que el anexo 8.1 respectivo, sin mayores elementos, señala que:

- Modifica la regulación contenida en el “Acuerdo por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para la ubicación y funcionamiento de las casillas en los procesos electorales locales 2015-2016, así como los extraordinarios que deriven de los mismos y, en su caso, de las diversas formas de participación ciudadano, establecidos en las legislaciones estatales”, identificado como INE/CG/1013/2015, transgrediendo el principio de certeza, al no haber incluido el párrafo en el que, a efecto de garantizar el derecho al voto, se establece que los consejos distritales deberán acordar que los electores que pertenezcan a secciones electorales con menos de cien electores, o que por sus condiciones geográficas, de infraestructura o socioculturales sean de difícil acceso, voten en la casilla de la sección vecina más cercana a su domicilio, pero dentro de su municipio y distrito electoral local.
- Se incluyó como causal para no instalar casillas, las secciones que presenten problemas políticos o conflictos sociales; supuesto que, refiere, no se encuentra previsto en la LGIPE.

El agravio sintetizado en el primero punto del párrafo que antecede, deviene **inoperante**, en razón de que constituye una afirmación genérica, dogmática y sin sustento, que no controvierte el anexo en cuestión, pues se limita a

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

señalar que la no inclusión de un párrafo previsto en un diverso acuerdo, que establecía que los electores que pertenezcan a secciones electorales con menos de cien electores, o que por sus condiciones geográficas, de infraestructura o socioculturales sean de difícil acceso, voten en la casilla de la sección vecina más cercana a su domicilio, por sí sola, transgrede el principio de certeza, sin señalar las razones o motivos que lo llevan a dicha conclusión.

Máxime que, si bien el acuerdo no establece de manera textual que en esos supuestos deberán votar en la sección vecina más cercana a su domicilio, lo cierto es que sí prevé que cuando las condiciones geográficas, de infraestructura o socioculturales de una sección hagan difícil el acceso de todos los electores residentes en ella a un mismo sitio, podrá acordarse la instalación de varias casillas extraordinarias en lugares que ofrezcan un fácil acceso a los electores; por lo que del argumento hecho valer por el PRD no se advierte cuál es la razón por la que estima que la diferencia en la redacción o en los términos establecidos, respecto de un acuerdo anterior, constituye una violación al principio de certeza, pues la regulación prevista en el anexo 8.1 tienen como finalidad la de facilitar a los ciudadanos la emisión de su sufragio,

Por otro lado, resulta **infundado** el agravio en que sostiene que la inclusión del supuesto consistente en que existan secciones que presenten problemas políticos o conflictos sociales, como causal para no instalar casillas no se encuentra previsto en la LGIPE.

Lo anterior, en razón de que, si bien el artículo 255 establece las características que deben tener los lugares en que se ubiquen las casillas, lo cierto es que dicho precepto no constituye una lista cerrada de causales para la no instalación de las mismas, sino únicamente de los elementos mínimos que deben cubrir dichos lugares para garantizar la libertad de los ciudadanos en la emisión del sufragio.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

Así, corresponde al INE, con base en los elementos precisados, determinar la ubicación de las casillas, para lo cual puede tomar en consideración los criterios que estime oportunos para lograr que las casillas sean instaladas en lugares funcionalmente idóneos, de fácil identificación y acceso, que garanticen de la mejor manera posible la libertad de sufragio, autonomía y secreto.

En ese contexto, del capítulo de presentación se advierte que el anexo materia de análisis tiene como finalidad establecer las bases para realizar la ubicación de casillas electorales, su integración y funcionamiento; definir los aspectos a considerar en los trabajos de ubicación de casillas y los requerimientos y tareas de logística para la elaboración de la propuesta respectiva; así como las características que deben reunir los domicilios en los que se proponga su instalación.

De ahí, el anexo relativo establece como elementos a considerar, la existencia de **conflictos sociales** entre distintos grupos que se localicen en la sección donde se pretende instalar la casilla, o de **problemas políticos**, que conceptualiza en el sentido de que en las secciones se presenten situaciones de tensión entre personajes o grupos políticos ubicados en su interior que puedan crecer o llegar a su clímax el día de la jornada electoral y se considere puedan generar conflictos o impedir el acceso a la casilla electoral o el ejercicio libre y ordenado del sufragio a los electores; concluyendo que en dichas secciones no será posible la instalación de casillas.

Consecuentemente, resulta **infundado** el agravio en estudio, pues resulta perfectamente válido que el citado órgano electoral tome en consideración la cuestión relativa a la seguridad de las personas, que puede ponerse en riesgo en aquellos lugares en los que existan problemas políticos o conflictos sociales, a efecto de determinar la no instalación de casillas en la sección correspondiente; cuestión que de manera alguna implica que los ciudadanos de dicha sección se encontrarán imposibilitados para emitir su voto, sino únicamente que lo harán en una casilla diversa.

c) Recepción y almacenamiento de la documentación y materiales electorales; Diseño, instalación y operación del Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE); Red Nacional de Informática del Instituto (RedINE)

Finalmente, resultan **inoperantes** los agravios en que controvierte los anexos relacionados con la recepción y almacenamiento de la documentación y materiales electorales; con el diseño, instalación y operación del Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE), y con la Red Nacional de Informática del Instituto (RedINE), al constituir meras afirmaciones genéricas, dogmáticas y sin sustento, de las que no se advierten las causas concretas por las que estima su invalidez.

En efecto, en relación con la recepción y almacenamiento de la documentación y materiales electorales, se limita a señalar que las condiciones cambian en cada proceso electoral, por lo que no es posible prever con la anticipación de la expedición del reglamento impugnado la operatividad de la norma adecuándose a las condiciones específicas del proceso.

En relación con el diseño, instalación y operación del Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE), aduce que no especifica las reglas y mecanismos con los que el Instituto Nacional Electoral operará dicho sistema –sin precisar qué reglas y mecanismos debió contemplar–; aunado a la circunstancia de que no fue aprobado ningún anexo relativo –sin señalar las razones por las que estima que dicha circunstancia es contraria a derecho–.

Finalmente, respecto de la Red Nacional de Informática del Instituto (RedINE) señala que el reglamento no establece los sistemas que la contemplan, ni regula los contenidos, aunado a que los transitorios no mandatan la emisión de ningún acuerdo relativo a los referidos instrumentos informáticos, sin especificar los motivos por los que considera que dicha circunstancia resulta contraria a derecho.

Consecuentemente, al no advertirse la causa de pedir en los agravios referidos, esta Sala Superior se encuentra imposibilitada para abordar el estudio de dichos planteamientos.

QUINTO. Efectos

De conformidad con todo lo previamente estudiado, lo procedente es **modificar** el el Acuerdo **INE/CG661/2016**, emitido por el CG del INE por el que expidió el Reglamento de Elecciones, para los siguientes efectos:

- a) Se suprime** en su totalidad el **artículo 41** del Reglamento de Elecciones.
- b) Se suprime el inciso e) del numeral 1 del artículo 42** del Reglamento de Elecciones.
- c) Se modifica el artículo 255, apartados 5 y 6** del Reglamento de Elecciones, para quedar como a continuación se indica:

5. En las entidades federativas en que se celebren elecciones locales concurrentes con la federal, los partidos políticos con registro estatal y candidatos independientes en las elecciones locales, podrán acreditar a un representante propietario y un suplente ante cada mesa directiva de casilla.

6. Los Partidos Políticos Nacionales, estatales y candidatos independientes para las elecciones tanto federales como locales, podrán acreditar un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales en cada Distrito electoral federal uninominal o en el ámbito territorial de su interés jurídico.

- d) Se modifica** lo establecido en el **numeral 4 del artículo 314** con la adecuación atinente, conforme con lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto resolutivo décimo de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, para quedar como sigue:

Artículo 314.

[...]

4. Los organizadores de los debates a que se refiere este apartado, deberán sujetarse a lo dispuesto en el artículo 218, numeral 6, de la

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

LGIPE. **Para la realización de los debates es obligatorio que se convoque fehaciente a todas las candidatas y candidatos.**

e) El Instituto Nacional Electoral deberá adoptar las medidas necesarias para la publicación de las referidas modificaciones al Reglamento de Elecciones.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los expedientes SUP-RAP-462/2016, SUP-RAP-463/2016, SUP-RAP-466/2016, y SUP-RAP-470/2016, al diverso SUP-RAP-460/2016. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia a los autos de los medios de impugnación acumulados.

SEGUNDO. Se **modifica** el Acuerdo **INE/CG661/2016**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que expidió el Reglamento de Elecciones, en los términos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO. Se **vincula** al Instituto Nacional Electoral para adoptar las medidas necesarias para la publicación de las referidas modificaciones.

Notifíquese, conforme a Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

SUP-RAP-460/2016 y acumulados

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ