

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-749/2017,
SUP-RAP-752/2017 Y SUP-RAP-
756/2017

RECURRENTES: MOVIMIENTO
CIUDADANO, PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL Y MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIOS: HUGO DOMÍNGUEZ
BALBOA, JOSÉ ALBERTO MONTES
DE OCA SÁNCHEZ, RAÚL ZEUZ
ÁVILA SÁNCHEZ Y CARLOS
VARGAS BACA

Ciudad de México a, catorce de febrero de dos mil dieciocho.

Sentencia por la que, en relación con el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave INE/CG565/2017: **i) confirma** lo previsto en los artículos 160, numeral 1, y 246, numeral 9, del Reglamento de Elecciones; **ii) modifica** lo dispuesto en el artículo 138, numeral 1, del mismo, y **iii) revoca** lo señalado en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8, del artículo 246, del señalado ordenamiento reglamentario.

CONTENIDO

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES.....	3
2. COMPETENCIA	4

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

3.	ACUMULACIÓN	4
4.	ESTUDIO DE PROCEDENCIA.....	5
5.	ESTUDIO DE FONDO	5
	5.1. Planteamiento del caso.....	5
	5.2. Metodología de estudio.....	12
	5.3. Consideraciones de la Sala Superior	13
6.	EFFECTOS.....	58
7.	RESOLUTIVOS	60
	ANEXO 1	62

GLOSARIO

Acuerdo impugnado:	Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifican diversas disposiciones del Reglamento de Elecciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 del propio reglamento, identificado con la clave INE/CG565/2017 .
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
MC:	Movimiento Ciudadano
OPLES:	Organismos Públicos Locales Electorales
PAN:	Partido Acción Nacional
PREP:	Programa de Resultados Electorales

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

	Preliminares
Reglamento de Elecciones:	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral
SPEN:	Servicio Profesional Electoral Nacional

1. ANTECEDENTES

1.1. Reglamento de elecciones (INE/CG661/2016). El siete de septiembre de dos mil dieciséis, el CG del INE aprobó el Reglamento de Elecciones.

1.2. Acuerdo impugnado (INE/CG565/2017). El veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, el CG del INE aprobó modificaciones a diversos preceptos del Reglamento de Elecciones.

1.3. Recurso de apelación. En contra del Acuerdo impugnado, MC, el PAN y MORENA, respectivamente, interpusieron tres recursos de apelación ante el CG del INE.

1.4. Turno. Por acuerdo de la Magistrada Presidenta de la Sala Superior se ordenó turnar los expedientes a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

1.5. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los recursos, admitió a trámite las demandas y declaró cerrada la instrucción en cada expediente.

1.6. Sesión pública. En sesión pública celebrada el catorce de febrero del presente año, la mayoría de los integrantes de esta

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

Sala Superior, rechazó el proyecto propuesto por el Magistrado ponente, para los efectos que el mismo fuera engrosado por el Magistrado José Luis Vargas Valdez en los términos siguientes:

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los recursos de apelación, ya que se controvierte un acuerdo del CG del INE, por el cual se aprobaron distintas modificaciones al Reglamento de Elecciones; lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución General; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 4, 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

3. ACUMULACIÓN

Este órgano jurisdiccional federal considera que es procedente acumular los recursos de apelación bajo análisis para que se resuelvan conjuntamente, toda vez que se combate el mismo Acuerdo **INE/CG565/2017**.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios, así como 79 del Reglamento Interno de este Tribunal y de acuerdo con el principio de economía procesal, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-RAP-756/2017 y SUP-RAP-752/2017 al diverso SUP-RAP-749/2017, porque éste fue el primero en registrarse en esta Sala Superior; por lo anterior, se ordena

integrar una copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

4. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

Los recursos de apelación reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, 40, párrafo 1, inciso b) y 42 de la Ley de Medios.

En el caso, tres partidos políticos por conducto de sus representantes, acreditados ante el órgano responsable, combaten oportunamente un acuerdo del CG del INE, mediante el cual se aprobaron diversas modificaciones al Reglamento de Elecciones; los apelantes señalan hechos, exponen agravios y mencionan los preceptos presuntamente violados, además no hay juicio o recurso que debiera ser agotado antes de acudir a esta instancia federal.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del caso

En los recursos bajo estudio, los tres partidos políticos recurrentes se inconforman con las modificaciones aprobadas por el CG del INE al Reglamento de Elecciones, mediante el acuerdo ahora impugnado y exponen lo siguiente.

- Agravios presentados por MC y el PAN:

i) Apertura previa de urnas. Ambos partidos políticos coinciden en impugnar las modificaciones realizadas por el CG del INE al artículo 246, numerales 4 al 9 del Reglamento de Elecciones, creando una regulación no prevista en los artículos

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

287 al 297 de la LEGIPE, a pesar de que la autoridad no posee atribuciones para ello.

Sostienen que no existe motivación para implementar un “doble escrutinio” de los paquetes electorales, bajo la justificación de que los cómputos sean más rápidos para efectos del PREP y del conteo rápido de las elecciones federales y locales; al respecto, se afirma que no es susceptible de interpretación lo previsto en la LEGIPE en relación con el procedimiento de escrutinio y cómputo en casilla, por lo que debió existir una motivación especial de carácter reforzado en el Acuerdo impugnado.

Los partidos políticos señalan la vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que los funcionarios de las mesas directivas de casilla tendrán que hacer un escrutinio previo para revisar que las boletas depositadas en las urnas correspondan con el tipo de elección, situación que provoca abrir en dos ocasiones las urnas, lo cual es una carga no prevista en la ley que pone en riesgo la secrecía del voto, además de que tal medida no es objetiva, idónea, necesaria y proporcional para otorgar certeza al escrutinio y cómputo en casilla.

Los partidos políticos destacan que la revisión preliminar de boletas no tiene el objeto definido de solo separar boletas por color y tipo de elección sin conocer el sentido del voto, aunado a que no existen mecanismos de seguridad para dicha actividad pues no se han realizado pruebas de viabilidad y funcionalidad.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

En consecuencia, se asevera que las modificaciones al Reglamento de Elecciones no otorgan fluidez ni aceleran los resultados para su publicación en el PREP o en los conteos rápidos, dado que las actas se levantan hasta que concluya el escrutinio y cómputo de todas las votaciones, máxime que la autoridad autorizó la aplicación del programa “PREP CASILLA” que tiene como fin la reducción del tiempo para procesar las actas del proceso electoral 2017-2018.

ii) Traslado de paquetes. Los partidos políticos alegan la transgresión a los principios de legalidad y de certeza pues, una vez concluido el cómputo de las tres elecciones federales (cinco en casillas especiales) o de todas las elecciones locales respectivas, iniciará el traslado de paquetes a la sede distrital que corresponda, sin esperar a que concluya el escrutinio y cómputo de otro tipo de elecciones (federales o locales).

Para cumplir con lo anterior, advierten los partidos políticos, indebidamente se exime al funcionario designado por el presidente de la mesa directiva, de firmar el resto de la documentación de casilla (incluidas las actas de escrutinio y cómputo de otras elecciones) a efecto de que dicho funcionario traslade el paquete; tal previsión se contrapone con la exigencia de que la autoridad competente de fe de todos los escrutinios y cómputos como lo dispone el artículo 294, párrafo 1, de la LEGIPE, y se genera una violación al principio de reserva de ley, debido a que el INE rebasa los límites impuestos por el legislador al introducir supuestos no previstos en la ley.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

Mencionan los partidos políticos que tal eximiente tiene una repercusión en la realización del “doble escrutinio” pues es claro que el funcionario que traslade el paquete no podrá realizar dicha actividad, además de que el CG del INE no toma en cuenta que en muchos casos las casillas no están debidamente integradas o faltan escrutadores.

- Agravios de MORENA:

i) Supervisores y capacitadores locales. El partido político afirma que en los artículos 5, párrafo 1, incisos b) y cc), y 114, párrafo 1, inciso j) del Reglamento de Elecciones, el CG del INE se excedió en sus atribuciones al crear las figuras de supervisores y capacitadores asistentes-electorales locales contratados por los OPLES (distintos a los designados por los consejos distritales), transgrediendo así el principio de reserva de ley y jerarquía normativa de conformidad con lo previsto en el artículo 303, párrafo 1 de la LEGIPE.

El partido político señala que hay inseguridad jurídica y falta de certeza respecto a los límites de la actuación de estas nuevas figuras, aunado a que la rendición de sus informes lo hacen ante los OPLES y no al INE, por ende, aluden a que no se cumplió el procedimiento para delegar facultades de los consejos distritales del INE.

Además, se advierte que no se estableció la emisión de la convocatoria pública para la contratación de las mencionadas figuras en el ámbito local, lo que vulnera el derecho de acceso al SPEN de forma igualitaria.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

ii) Alteración del escrutinio y cómputo. Para el partido político, el CG del INE vulneró el principio de legalidad al alterar el procedimiento de escrutinio y cómputo en casillas previsto en los artículos 287 a 299 de la LEGIPE; esto debido a que en el artículo 246, numeral 4 del Reglamento de Elecciones, se ordena una revisión preliminar por boleta y por urna antes del escrutinio y cómputo para verificar votos equivocados.

El partido político menciona que hay una transgresión al artículo 292 de la LEGIPE ya que, si durante el escrutinio y cómputo - hecha la primer revisión- existieran votos de otras elecciones concluidas, el numeral 5 del precepto reglamentario mencionado estipula que tal situación debe asentarse en una hoja de incidentes anexada al expediente de la elección, sin embargo, este mecanismo provoca el envío inicial de información falsa e inexacta al PREP y al conteo rápido respectivo.

Respecto a los numerales 6 y 8 del mismo artículo reglamentario, el partido político advierte que se infringe lo previsto en el diverso 294 de la LEGIPE, en razón de que ahí se estipula que todos los funcionarios y representantes que actuaron en la casilla deben firmar sin excepción el acta de escrutinio y cómputo. Además, se destaca que la ley no permite la llegada anticipada o dispar de paquetes electorales, sino que todos deben recibirse en los plazos previstos y de forma simultánea en cada casilla.

En cuanto al numeral 7 del citado precepto reglamentario, el partido político afirma que hay vulneración a los principios de

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

legalidad y certeza, toda vez que se pretende fraccionar el llenado del cartel de resultados cuando se concluya el llenado del acta de una elección (federal o local), esto a pesar de que el artículo 297 de la LEGIPE prevé una situación distinta con el objeto de no entorpecer el resto de los escrutinios y cómputos en la casilla.

Tocante al numeral 9, del artículo 246 del Reglamento de Elecciones, el partido político insiste en que las figuras de los supervisores y capacitadores asistentes electorales no están previstas en ley, por lo que esa porción reglamentaria deviene ilegal.

iii) Sondeos y encuestas. En el considerando 51 de la resolución, se propone una modificación confusa en materia de encuestas de salida y sondeos de opinión el día de la jornada electoral, ya que se pretende eliminar la obligación, para personas físicas o morales que realicen tales actividades, de registrarse previamente ante el Secretario Ejecutivo del INE o del OPLE.

El artículo 138 del Reglamento de Elecciones -antes de su modificación- era idónea y resultaba acorde con la Constitución General y la LEGIPE pues permitía a las personas interesadas en las actividades mencionadas contar con la seguridad de realizar las actividades sin provocar desconfianza porque el INE tenía la información precisa de quienes estaban encuestando.

iv) Regulación de coaliciones locales. Existe una omisión del CG del INE de modificar el artículo 280, numeral 8, del Reglamento de Elecciones, que consiste en que el INE debió de

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

emitir las reglas para el registro de candidaturas presentadas por las **coaliciones locales** en cumplimiento del principio de paridad de género, como fue regulado en el ámbito federal al aprobar el acuerdo identificado con la clave INE/CG504/2017.

En ese sentido, el partido político manifiesta que la omisión reglamentaria del CG del INE no debe entenderse como una cuestión reservada para las legislaciones locales, porque las coaliciones son una materia del orden federal que el INE está encargada de regular.

Por tanto, se debe ordenar al CG del INE que incluya en el Reglamento de Elecciones las reglas a las que se sujetarán los partidos y/o coaliciones en elecciones locales para cumplir con sus obligaciones de paridad de género. En particular, aquellas establecidas en el artículo 3, párrafo 4 y 5 de la Ley de Partidos¹, que se refieren a la asignación de candidaturas a un género en particular en los distritos donde los partidos políticos hayan obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

v) Estándar de calidad para documentación electoral. Los OPLES no cuentan con la facultad de determinar aspectos técnicos sobre la calidad de los materiales electorales. Sin embargo, con la modificación al artículo 160, numeral 1, del

¹ “**Artículo 3. [...] 4.** Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.
5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.”

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

Reglamento de Elecciones, se otorga discrecionalidad a los OPLES para presentar estándares de calidad en materiales electorales que pueden discrepar de los previstos en el Reglamento de Elecciones. Tal situación contraviene la Constitución General y la LEGIPE porque el INE es quien debe decidir sobre la calidad de los materiales y los OPLES adecuar sus actuaciones a tales bases.

La reforma al Reglamento de Elecciones permite la utilización de materiales que no se ajustan a la calidad mínima prevista en el reglamento, lo que provoca un riesgo innecesario a las actividades de las etapas de los procesos electorales locales y a su organización. Ello también configura un fraude a las disposiciones constitucionales y legales que le otorgaron al Instituto el mandato de decidir sobre la calidad de los documentos y materiales electorales.

5.2. Metodología de estudio

Esta Sala Superior identifica que los agravios expuestos por los tres partidos políticos apelantes pueden agruparse para su estudio en conjunto bajo las siguientes temáticas.

- a) Supervisores y capacitadores electorales locales; traslado de paquetes**
- b) Apertura previa de urnas y alteración al escrutinio y cómputo.**
- c) Llenado de actas y traslado de paquetes.**
- d) Sondeos y encuestas**

e) Regulación de coaliciones locales

f) Calidad en la documentación electoral

En este sentido, se procederá al estudio de los motivos de inconformidad sin que ello provoque algún tipo de perjuicio a los partidos políticos, de acuerdo a la jurisprudencia **4/2000**².

5.3. Consideraciones de la Sala Superior

5.3.1. Apertura previa de urnas y alteración al procedimiento de escrutinio y cómputo.

La Sala Superior considera que los agravios relativos a las violaciones a los principios de reserva de ley y certeza, expuestos por los partidos políticos recurrentes son **fundados** de conformidad con los motivos, razones y fundamentos que se exponen a continuación.

El escrutinio y cómputo de los votos emitidos por los ciudadanos en las urnas es uno de los procedimientos fundamentales de las elecciones, en razón de que, a través de su correcta aplicación se conoce con precisión y certeza el sentido de la voluntad del electorado. Por ello, para garantizar la autenticidad de los resultados de esa expresión de la voluntad, el constituyente delegó al legislador el desarrollo de los términos y reglas que regirán el escrutinio y cómputo de la

² De rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, tomo Jurisprudencia, Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág. 125.

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

votación base para la renovación de los poderes públicos de elección popular.³

Al respecto, es de destacarse que, en el artículo 41, base V, apartado B, inciso b), párrafo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala con claridad que durante los procesos electorales federales, le corresponde al Instituto Nacional Electoral realizar los escrutinios y cómputos en los términos señalados en la Ley.

En ese sentido, en el máximo ordenamiento nacional se prevé que corresponde al legislador establecer las reglas tendentes a asegurar el correcto desarrollo de las tareas inherentes al escrutinio y cómputo de los votos, a efecto de que los resultados, auténtica y cabalmente reflejen el sentido de la votación de los electores, y que como acto de autoridad electoral, tengan las características de certeza, objetividad, imparcialidad y legalidad.

Es preciso señalar que ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni en algún otro ordenamiento, se advierte que la autoridad legislativa haya delegado al Instituto Nacional Electoral la atribución para emitir disposiciones que alteren, modifiquen o hagan nugatorias las previsiones establecidas en la Ley relativas al procedimiento que debe seguirse para el escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla.

³ Artículos 35, fracciones I y II, 36, fracción III, 41, base V, apartado B, y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

Con lo anterior, el Poder Constituyente buscó lograr que el legislador y no otro órgano del Estado establezca reglas claras tendentes a garantizar que los resultados de las elecciones generen en el electorado confianza de que los sufragios emitidos fueron correctamente computados y con ello, evitar que se produzcan dudas sobre su correcto tratamiento y posterior cómputo.

Ahora bien, en cumplimiento al mandato antes mencionado, el legislador ordinario estableció en los artículos 290 a 299, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el procedimiento a que se debe sujetar el escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla, en el que, en esencia, se dispone que:

Da inicio una vez cerrada la votación, después de que el acta de jornada electoral ha sido llenada y firmada.

En dicho procedimiento, los integrantes de las mesas directivas deberán determinar cuántos electores acudieron a votar; el número de votos emitido a favor de cada partido o candidato; los votos nulos y los sobrantes.

Se deberá comenzar a contabilizar los emitidos para la presidencia, senadores, diputados federales y de consulta popular.

Cuando se celebren elecciones concurrentes y se instale una casilla única, en el caso del cómputo de elección local, se iniciará con la elección de gobernador o jefe de gobierno; diputados locales o asamblea legislativa y la de ayuntamientos

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

o de titulares de los órganos político administrativos de la Ciudad de México.

En el caso de que la elección sea federal o exista una casilla única y sea concurrente con una local, el procedimiento será el siguiente:

- El secretario de la mesa directiva debe contabilizar las boletas sobrantes e inutilizadas, apartándolas en un sobre cerrado.
- El primer escrutador debe realizar dos veces el conteo conforme a la lista nominal de los ciudadanos que votaron, sumando el número de los que votaron mediante resolución del Tribunal Electoral.
- A continuación, el presidente de la mesa directiva extraerá los votos de las urnas y mostrará que el interior quedó vacío, el segundo escrutador realizará el conteo de las mismas.
- Después, los escrutadores, bajo la supervisión del Presidente, determinarán el número de votos emitidos a favor de cada partido o candidato y por otra parte el número de votos nulos.
- Finalmente, el secretario anotará los resultados en las actas de escrutinio y cómputo, una vez verificados por los demás integrantes de la mesa.

Cuando se marque más de un emblema en el caso de los partidos coaligados, el voto deberá computarse para el

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

candidato de la coalición, lo cual se anotará en el acta correspondiente.

Si durante el procedimiento se encuentra una boleta en otra urna se computará para la elección que corresponda.

En cuanto al contenido del acta de escrutinio y cómputo, la LEGIPE establece que deberá llenarse un acta por cada elección cuyo contenido será:

- Número de votos emitidos; total de boletas sobrantes e inutilizadas, así como los votos nulos.
- El número de representantes de cada partido que estuvieron presentes y la relación de incidentes que se presentaron.
- Los escritos de protesta de los representantes de los partidos y de las candidaturas independientes al terminar el cómputo.

Los funcionarios de la casilla verificarán los datos consignados en dichas actas. Cuando haya concluido el escrutinio, los funcionarios y representantes deberán firmar las actas correspondientes; en caso de que alguno se niegue a hacerlo deberá asentar los motivos en el acta y la firmará.

Se formará un expediente que contendrá: **i)** el acta de jornada electoral; **ii)** el acta final de escrutinio y cómputo; **iii)** los escritos de protesta; y **iv)** la lista nominal por separado.

Deberán remitirse en un sobre cerrado el total de las boletas sobrantes inutilizadas, las que contengan los votos válidos, y

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

los nulos. El paquete que se remita con la documentación mencionada será firmado por los representantes e integrantes de las mesas que así lo deseen.

Se entregará una copia de las actas a los representantes de partidos y de las candidaturas independientes. La primera copia de cada escrutinio y cómputo debe destinarse al PREP.

Por fuera del paquete tendrá que adherirse un sobre que contenga un ejemplar del acta con los resultados del escrutinio para que sea entregada al presidente del consejo distrital que corresponda.

Por último, cada presidente de las mesas directivas deberá firmar y fijar -en un lugar visible- los resultados de cada una de las elecciones, además de que pueden firmar los representantes que así lo deseen.

En ese sentido, el órgano facultado para ese efecto, estableció las reglas que consideró pertinentes a fin de evitar que la actuación de quienes intervienen en ese acto, pudieran dar lugar a alguna manipulación o alteración indebida durante la verificación de las operaciones relativas al escrutinio y cómputo, por un error o por una conducta dolosa, lo que viciaría los resultados consignados en las actas de las casillas, de tal forma, que no podrían ya ser consideradas como los documentos continentales de la expresión pura y auténtica de la voluntad popular.

De esta manera, en la legislación electoral se señaló: qué es el escrutinio y cómputo; la autoridad electoral encargada de

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

realizarlo y de asegurar su autenticidad; la forma y procedimiento para realizarlo, y para la elaboración de las actas correspondientes; la sanción de nulidad para la votación recibida en casillas en la que hubiese mediado dolo o error en la computación de los votos, siempre y cuando esta circunstancia sea determinante para el resultado de la votación. Además, para dar transparencia y certidumbre a los resultados electorales, se establece el derecho de los observadores electorales y de los partidos políticos, a través de sus representantes, para observar y vigilar el desarrollo del procedimiento de escrutinio y cómputo de los votos recibidos en las casillas.

Así, conforme a lo establecido en el artículo 290 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan: a) el número de electores que votó en la casilla; b) el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; c) el número de votos nulos detectados por la mesa directiva de casilla, y d) el número de boletas sobrantes de cada elección.

En ese orden de ideas, asiste la razón a los recurrentes cuando señalan que con la aprobación de la disposición impugnada, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral transgredió el principio de reserva de Ley, por invadir la esfera de atribuciones del órgano legislativo, toda vez que, con la emisión de los párrafos 4, 5, 6, 7 y 8, del artículo 246 del Reglamento de Elecciones modificó las reglas establecidas por el legislador

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

para realizar el escrutinio y cómputo de la votación, al implementar, la apertura previa de las urnas para la identificación de boletas correspondiente a elecciones distintas y su colocación en las urnas correctas.

En adición a lo anterior, esta Sala Superior considera que las normas cuestionadas son contrarias a los principios de certeza y seguridad jurídica que deben observarse en todos los actos vinculados con los procesos comiciales, y la obtención de sus resultados.

La disposición cuestionada es la siguiente:

Artículo 246.

...

4. Una vez cerrada la votación, **como primer paso del escrutinio será necesario que los funcionarios de la casilla abran sucesivamente las urnas**, una por una, para efectuar la revisión del contenido a efecto de cerciorarse que no haya votos depositados en una urna equivocada y, en su caso, deberán colocarlos en la urna correspondiente. Este procedimiento iniciará con la elección presidencial, y una vez concluida la revisión se devolverán las boletas a la urna y se cerrará ésta, continuando luego con la primera elección local, conforme al orden de cómputo establecido en la LGIPE. De esta forma alternada entre elecciones federales y locales, se continuará hasta concluir con la revisión de las boletas de todas las elecciones, una por una. Realizado lo anterior, se procederá a efectuar el escrutinio y cómputo de las elecciones, a partir de Presidencia de la República y Gobernatura o Jefatura de Gobierno, simultáneamente, y de esta forma el resto de las elecciones.

5. No obstante lo anterior, si durante el escrutinio y cómputo de alguna elección aparecieran uno o varios votos de una elección diferente cuyo cómputo hubiera finalizado y el acta correspondiente hubiera sido concluida, se procederá de la siguiente manera:

a) El hecho se describirá en la Hoja de Incidentes señalando el sentido del o los votos de que se trate, anexando los mismos e indicando que se envían para que sean considerados en la sesión de cómputo por el Consejo Distrital.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

b) La Hoja de Incidentes y sus anexos se deberán integrar al expediente de la elección que corresponda.

Como se advierte, la autoridad responsable, al aprobar la disposición de referencia, determinó:

- Establecer un “primer paso” o procedimiento previo de apertura de las urnas.
- Disponer una revisión previa de las boletas electorales contenidas en cada urna para identificar las correspondientes a urnas de elecciones distintas.
- El deber de colocar las boletas indebidamente depositadas en una urna, en las correspondiente a la elección de que se trate.

En concepto de este órgano jurisdiccional, asiste la razón a los recurrentes, cuando señalan que el procedimiento establecido en el artículo 246, párrafo 4, del Reglamento de Elecciones es contrario al principio de certeza, al implementar un procedimiento no previsto en la Ley, que pone en riesgo la certeza que debe regir en los resultados que se obtienen a través del escrutinio y cómputo que se lleva a cabo en las mesas directivas.

A efecto de evidenciar lo anterior, resulta pertinente señalar que, conforme con lo dispuesto en el artículo 290, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla, inicia con el conteo e inutilización de las boletas sobrantes, seguido del conteo del número de ciudadanos que votaron conforme

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

con la lista nominal y los que lo hicieron por resolución de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para después realizar la apertura de la urna, extracción de las boletas, y el conteo de las mismas.

Como se advierte, el legislador dispuso que el primer momento del escrutinio y cómputo de la votación en que se prevé el manejo de las urnas, es su apertura, para la extracción y cómputo de las boletas depositadas por los ciudadanos.

Así, un primer dato que se debe obtener es el relativo al número de boletas que se extraen de la urna, por tratarse de un aspecto esencial que proporciona un elemento que junto con otros rubros, permite verificar la voluntad del elector al emitir su sufragio y con ello, generar certeza en los resultados, máxime cuando se trata de un dato esencial que debe transcribirse en el acta de escrutinio y cómputo correspondiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 290, párrafo 1, inciso f), de la señalada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe señalar que el dato relativo a las boletas extraídas de la urna, es de naturaleza insubsanable, pues tiene como fuente exclusiva e irrepetible de conocimiento, precisamente el instante en el que inicia el escrutinio y cómputo de la voluntad ciudadana depositada en las urnas.

Ello se robustece en atención a que el total de boletas extraídas de la urna, permite verificar la congruencia con distintos datos consignados en los rubros de las actas de escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla, ya que la cifra de referencia,

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

ordinariamente debe ser el equivalente al total de ciudadanos que emitieron su sufragio en la casilla correspondiente, y que a su vez, debería corresponder con el total de sufragios emitidos por la ciudadanía.

La importancia de este dato que se obtiene al inicio del procedimiento de escrutinio y cómputo, se desprende del criterio que ha sostenido reiteradamente esta Sala Superior en lo tocante a que los rubros fundamentales "están estrechamente vinculados, debiendo existir congruencia y racionalidad entre ellos, porque en condiciones normales el número de electores que acuden a sufragar en determinada casilla debe ser la misma cantidad de votos que aparezcan en ella; por tanto, las variables mencionadas deben tener un valor idéntico o equivalente".⁴

De ahí que, ante la existencia de incongruencias o irregularidades que se detecten entre los rubros fundamentales, la autoridad competente debe proceder a analizar, a partir de un análisis objetivo, las irregularidades detectadas y en su caso, aclararlas, a partir de los datos obtenidos de las constancias correspondientes, o bien, verificar si la irregularidad aritmética que pueda presentarse resulta determinante para el resultado de la votación recibida en la casilla.

Como se advierte, el dato relativo al total de boletas extraídas de la urna se consolida como un elemento indispensable en el

⁴ Jurisprudencia identificada con el número 8/97, "ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN.—".

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

diseño normativo del escrutinio y cómputo de la votación, ya que tiene por finalidad garantizar la existencia de un dato cierto, obtenido a partir de un procedimiento realizado en un momento único e irrepetible.

En el caso, con la disposición impugnada, además de que se altera el procedimiento establecido por el legislador, al disponer una apertura previa de las urnas que contienen las boletas en que los electores expresaron su voluntad, se pretende instrumentar un mecanismo que conlleva una manipulación injustificada de las boletas electorales, la cual es susceptible de generar duda sobre los resultados que se obtengan.

Lo anterior, al permitir, por una parte que se realice la sustracción de la boletas contenidas en las urnas, la manipulación de las propias boletas para la supuesta identificación de las depositadas incorrectamente, la separación de estas últimas para su colocación en la urna o urnas correspondientes a la elección respectiva, la devolución de las boletas restantes a la urna, así como el cerrado y sellado de la urna para su posterior escrutinio y cómputo.

Pero además, todo lo anterior, sin que se prevea la elaboración de una documental en que se hagan constar los hechos y resultados de ese procedimiento de identificación y reacomodo de boletas, de tal manera que al realizarse antes del inicio del escrutinio y cómputo de la votación, podría privar de certeza los resultados electorales, dado que:

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

- En principio, porque se vulneraría la Ley, la cual sólo contempla como posibilidad de introducir boletas en la urna, el momento en que el elector depositan su voto.
- No existiría manera de conocer cuántas boletas se depositaron efectivamente por los ciudadanos en cada una de las urnas, con lo que se privaría de efectos y eficacia, la previsión que impone anotar el total de boletas extraídas de la urna en el acta de escrutinio y cómputo correspondiente.
- No existiría certeza del número de boletas que se separaron de cada urna.
- Se desconocería el total de boletas que se depositaron en la urna a partir de la reclasificación de boletas.
- La manipulación podría dar lugar al extravío –intencional o accidental- de las boletas electorales.

Por todo ello, en concepto de este órgano jurisdiccional la implementación de un procedimiento de apertura previa de las urnas para la reclasificación de boletas depositadas incorrectamente en urnas que no correspondan a una elección determinada, implica, además de una violación al principio de reserva de Ley, el establecimiento de normas contrarias al principio de certeza y seguridad jurídica por carecer de mecanismos que garanticen la autenticidad de los resultados.

No obsta a lo anterior, el hecho de que en el artículo 292 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

disponga que si se encontrasen boletas de una elección en la urna correspondiente a otra, se separarán y se computarán en la elección respectiva, sin señalar el momento en que debe llevarse a cabo esa separación de boletas.

Ello en atención a que, al tratarse de una disposición aislada, debe leerse en el contexto establecido por el legislador para la apertura de las urnas y el correcto escrutinio y cómputo de los votos, ya que el alcance que debe otorgarse a esas normas debe armonizarse con los procedimientos, reglas y mecanismos previstos por el legislador. Así, la separación de la boleta se lleva a cabo en el momento mismo en que se advierte que pertenece a otra elección, continuando con los pasos establecidos para el escrutinio y cómputo previsto en la Ley.

Si el legislador **sólo señaló un momento para realizar la apertura de las urnas** y computar las boletas que de cada una de ellas se extraiga, resulta evidente que la autoridad administrativa electoral se encuentra impedida para implementar una apertura adicional previa, de la que, no se dejará constancia.

Conforme con ello, la separación de las boletas correspondientes a elecciones distintas para su correcta clasificación y cómputo en la elección atinente, debe llevarse a cabo durante la clasificación de las boletas electorales prevista en el artículo 290, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

Así, lo procedente es privar de efectos el párrafo 4, del artículo 246 del Reglamento de Elecciones emitido por el Instituto Nacional Electoral.

5.3.2. Llenado de actas y traslado de paquetes.

Toda vez que en el apartado anterior esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado que el procedimiento de escrutinio y cómputo de la votación recibida en la mesa directiva de casilla, se debe realizar en términos de lo dispuesto expresamente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y como resultado de ello, ha concluido que debe revocarse lo dispuesto en el numeral 4, del artículo 246, del Reglamento de Elecciones del INE, resulta necesario analizar, en vía de consecuencia, lo dispuesto en los siguientes numerales del precepto antes señalado, a efecto de advertir si los mismos deben continuar rigiendo, o por el contrario, si en razón de lo previamente establecido, también deben ser revocados al contravenir el procedimiento previsto en la Ley.

Al efecto, resulta necesario advertir que, respecto de los numerales 5, 6, 7 y 8 del mismo artículo reglamentario, los recurrentes advierten que se infringe lo previsto en el diverso 294 de la LEGIPE, en razón de que ahí se estipula que todos los funcionarios y representantes que actuaron en la casilla deben firmar sin excepción el acta de escrutinio y cómputo. Además, se destaca que la ley no permite la llegada anticipada o dispar de paquetes electorales, sino que todos deben

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

recibirse en los plazos previstos y de forma simultánea en cada casilla.

Por razón de método, se analiza en primer término lo dispuesto en los numerales 5, 6 y 8, para posteriormente estudiar lo relativo al párrafo 7, todos del artículo 246 del Reglamento de Elecciones del INE.

El contenido de los numerales que se analizan es del siguiente tenor:

...

5. No obstante lo anterior, si durante el escrutinio y cómputo de alguna elección aparecieran uno o varios votos de una elección diferente cuyo cómputo hubiera finalizado y el acta correspondiente hubiera sido concluida, se procederá de la siguiente manera:

a) El hecho se describirá en la Hoja de Incidentes señalando el sentido del o los votos de que se trate, anexando los mismos e indicando que se envían para que sean considerados en la sesión de cómputo por el Consejo Distrital.

b) La Hoja de Incidentes y sus anexos se deberán integrar al expediente de la elección que corresponda.

6. Complementariamente a la previsión anterior, una vez concluido el cómputo de Presidencia o de Gubernatura o Jefatura de Gobierno, se procederá de inmediato al llenado y firma del acta de escrutinio y cómputo, para que la información de la misma sea enviada conforme a los procedimientos que se establezcan para los Conteos Rápidos y el PREP. De manera similar se procederá a realizar el escrutinio y cómputo simultáneo de las elecciones subsecuentes, levantándose de inmediato el acta correspondiente a cada de una de ellas, lo que impulsará asimismo una mayor oportunidad en el envío de las imágenes y, en su caso, datos requeridos para el PREP.

7. Cada vez que se concluya con el llenado del acta correspondiente a una elección federal o local, se integrará el expediente respectivo, colocándolo en el interior de la caja paquete electoral, y se llenará la fracción que corresponda del cartel de resultados.

8. Al concluir la totalidad de los escrutinios y cómputos de las tres elecciones federales (cinco en las casillas especiales) o la totalidad del número de elecciones locales de que se trate, se iniciará el

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

traslado de los paquetes a las sedes respectivas sin esperar a que concluya el escrutinio y cómputo del otro tipo de elecciones (federales o locales), siempre que la previsión correspondiente haya sido tomada en los mecanismos de recolección. El traslado de los paquetes estará a cargo del funcionario designado por la o el presidente de casilla, quien será eximido de firmar el resto de la documentación de la casilla, permaneciendo los demás funcionarios, lo cual quedará consignado en la constancia de clausura señalando el nombre del funcionario y la hora en que se inició el traslado de los paquetes.

El análisis de las disposiciones antes precisadas, permite advertir, que por lo que se refiere a los numerales 5, 6, 7 y 8, también se varía lo previsto expresamente por el legislador en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como parte de las reglas que deben seguirse puntualmente al realizar el escrutinio y cómputo de los votos recibidos en las casillas, en tanto que lo previsto en el párrafo 9, su aplicación se debe realizar en conformidad con lo previsto en la mencionada Ley General.

En efecto, con el propósito de evidenciar lo anterior, resulta necesario precisar el contenido de las disposiciones aplicables, las cuales son las siguientes:

Artículo 294.

1. Concluido el escrutinio y el cómputo de todas las votaciones se levantarán las actas correspondientes de cada elección, las que deberán firmar, sin excepción, todos los funcionarios y los representantes que actuaron en la casilla.

2. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las casillas tendrán derecho a firmar el acta bajo protesta, señalando los motivos de la misma. Si se negaran a firmar, el hecho deberá consignarse en el acta.

Artículo 295.

1. Al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla con la documentación siguiente:

a) Un ejemplar del acta de la jornada electoral;

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

- b) Un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo, y
- c) Los escritos de protesta que se hubieren recibido.

2. Se remitirán también, en sobres por separado, las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección.

3. La lista nominal de electores se remitirá en sobre por separado.

4. Para garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres, se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo.

5. La denominación expediente de casilla corresponderá al que se hubiese formado con las actas y los escritos de protesta referidos en el párrafo 1 de este artículo.

Artículo 296.

1. De las actas de las casillas asentadas en la forma o formas que al efecto apruebe el Consejo General, se entregará una copia legible a los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes, recabándose el acuse de recibo correspondiente. La primera copia de cada acta de escrutinio y cómputo será destinada al programa de resultados electorales preliminares.

2. Por fuera del paquete a que se refiere el párrafo 4 del artículo anterior, se adherirá un sobre que contenga un ejemplar del acta en que se contengan los resultados del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, para su entrega al presidente del consejo distrital correspondiente.

Artículo 297.

1. Cumplidas las acciones a que se refiere el artículo anterior, los presidentes de las mesas directivas de casilla, fijarán avisos en lugar visible del exterior de las mismas con los resultados de cada una de las elecciones, los que serán firmados por el presidente y los representantes que así deseen hacerlo.

CAPÍTULO IV

De la Clausura de la Casilla y de la Remisión del Expediente

Artículo 298.

1. Concluidas por los funcionarios de la mesa directiva de casilla las operaciones establecidas en los artículos anteriores, el secretario levantará constancia de la hora de clausura de la casilla y el nombre de los funcionarios y representantes que harán la entrega del paquete que contenga los expedientes. La constancia será firmada por los funcionarios de la casilla y los representantes de los partidos y de Candidatos Independientes que desearan hacerlo.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

Artículo 299.

1. Una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al consejo distrital que corresponda los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura:

...

Como puede advertirse de la normativa antes precisada, el legislador estableció que **una vez concluido el escrutinio y el cómputo de todas las votaciones se levantarán las actas correspondientes de cada elección, las que deberán firmar, sin excepción, todos los funcionarios** y los representantes que actuaron en la casilla.

Esto es, hasta que se encuentra concluido el escrutinio y el cómputo de todas las votaciones se levantarán las actas correspondientes de cada elección, y no como lo pretenden establecer las disposiciones reglamentarias cuestionadas, de manera fraccionada, en el sentido de que, una vez concluido el cómputo de Presidencia o de Gubernatura o Jefatura de Gobierno, se debe proceder de inmediato al llenado y firma del acta de escrutinio y cómputo, y así, de manera similar, respecto del escrutinio y cómputo de las elecciones subsecuentes, pretendiendo que se levante de inmediato el acta correspondiente a cada de una de ellas.

Es más, tal proceder implica que, en caso de que durante el escrutinio y cómputo de alguna elección aparecieran uno o varios votos de una elección diferente, tales votos no puedan ser computados como resultado en el acta de la elección

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

correspondiente, pues el cómputo ya habría finalizado, y el acta respectiva ya habría sido concluida, afectando con ello el principio de certeza.

En ese sentido, a pesar de que se trata de prever la forma de actuar en caso de que se actualizara tal hipótesis, ello no contribuye a la certeza respecto de los resultados, pues a pesar de que se describiera en la Hoja de Incidentes tales hechos, e incluso señalando el sentido del o los votos de que se trate, lo cierto es que los mismos se enviarían para ser considerados hasta la sesión de cómputo por el Consejo Distrital.

Por otra parte, de las disposiciones establecidas por el legislador, se advierte con toda claridad que las actas que se levanten, correspondientes a cada elección, **deberán estar firmadas, sin excepción, por todos los funcionarios y los representantes que actuaron en la casilla.**

Ahora bien, a partir de lo anterior, se puede advertir que lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 246 del Reglamento de Elecciones del INE, resulta contrario a lo previsto por el legislador, pues al establecer que el funcionario designado para el traslado de los paquetes estará eximido de firmar el resto de la documentación de la casilla, está desconociendo la normativa aplicable al caso, como ha quedado previamente referido.

En efecto, como se puede advertir de la transcripción antes realizada, en la citada disposición reglamentaria se establece que, al concluir la totalidad de los escrutinios y cómputos de las

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

tres elecciones federales o la totalidad del número de elecciones locales de que se trate, se iniciará el traslado de los paquetes a las sedes respectivas **sin esperar a que concluya el escrutinio y cómputo del otro tipo de elecciones (federales o locales).**

Y se precisa, en la disposición reglamentaria bajo análisis, que el traslado de los paquetes estará a cargo del funcionario designado por la o el presidente de casilla, quien será eximido de firmar el resto de la documentación de la casilla, permaneciendo los demás funcionarios, lo cual quedará consignado en la constancia de clausura señalando el nombre del funcionario y la hora en que se inició el traslado de los paquetes.

Tal regulación también resulta contraria a lo establecido en el artículo 298, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que en éste se dispone que una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al consejo distrital que corresponda los paquetes y los expedientes de casilla dentro de determinados plazos.

Al respecto, es necesario advertir que, en términos del artículo 295, de la Ley General en cita, al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla con la documentación siguiente:

a) Un ejemplar del acta de la jornada electoral;

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

b) Un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo, y

c) Los escritos de protesta que se hubieren recibido.

Además, se precisa que dentro del paquete electoral se remitirán también, en sobres por separado, las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección.

En tanto que, la lista nominal de electores igualmente se remitirá en sobre por separado dentro del paquete.

Asimismo, se dispone que, a efecto de garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres, se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo.

Finalmente, el legislador estableció que la denominación expediente de casilla corresponderá al que se hubiese formado con las actas y los escritos de protesta antes precisados.

Como puede advertirse de todo lo anterior, resulta contrario a la normativa el prever que se pueda iniciar el traslado de los paquetes electorales antes de que concluyan el escrutinio y cómputo de ambos tipos de elecciones (federales y locales).

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

No es óbice para arribar a las conclusiones antes precisadas, lo resuelto en el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-609/2017, en el que se abordó el estudio del Acuerdo INE/CG399/2017, por el que aprobó la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el proceso electoral 2017-2018, pues en aquella resolución no se abordó el estudio del procedimiento de escrutinio y cómputo en casilla, como se realiza en el presente caso.

En efecto, en aquella resolución los agravios se refirieron a temas diversos, pues se abordó lo relativo a la contratación de supervisores electorales y capacitadores asistentes-electorales del ámbito local, así como el método para realizar el orden de visitas a la ciudadanía sorteada en cada una de las secciones electorales; esto es, el tema de traslado de paquetes electorales y su remisión a la autoridad competente, sin esperar a que termine el escrutinio de todo tipo de elecciones, federales o locales, no fue el tema central que ocupó el estudio y pronunciamiento en aquella ocasión, por lo que no puede considerarse que el mismo haya adquirido definitividad y firmeza con la emisión del acuerdo INE/CG399/2017.

Asimismo, respecto a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 246, en el que se prevé que una vez que se concluya con el llenado del acta correspondiente a una elección local, se integrará el expediente respectivo, colocándolo en el interior de la caja paquete electoral, y se llenará la fracción que corresponda al cartel de resultados, también procede privarlo de efectos, toda vez que establece un procedimiento

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

fraccionado para el llenado del cartel de resultados, señalando que se realizará en momentos diversos al previsto en la Ley.

En efecto, en el artículo 297 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone que el llenado del referido medio de publicitación de resultados, se realizará una vez que se concluya con la integración de todos los expedientes de casilla, por lo que la autoridad administrativa electoral se encontraba impedida para modificar el momento en que debe llevarse a cabo esa actividad.

En este sentido, cabe enfatizar que el presente análisis, en torno a lo dispuesto en los numerales 5, 6, 7 y 8, del artículo 246, del Reglamento de Elecciones, se debe realizar como consecuencia ineludible de lo determinado previamente respecto del numeral 4 del mismo precepto, toda vez que, además de que son objeto de impugnación por parte de los ahora recurrentes, este órgano jurisdiccional no puede obviar su estudio, en razón de que se trata de disposiciones que siguen un orden lógico, respecto de la forma en que se pretendió que debían realizarse los escrutinios y cómputos en las mesas directivas de casilla, una vez que haya concluido la emisión de los sufragios por parte de los electores, así como del actuar de los integrantes de los referidos órganos electorales.

Ello, porque se correría el riesgo de dejar subsistentes normas que resultarían asistemáticas, al haberse determinado la ilegalidad de alguno de los pasos durante dicho procedimiento.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

Al efecto, resulta aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia 35/2013, emitida por esta Sala Superior, cuyo rubro es “INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN”.

En razón de todo lo antes expuesto y razonado, esta Sala Superior arriba a la convicción de que deben revocarse los numerales 5, 6, 7 y 8, del artículo 246, del Reglamento de Elecciones del INE, al resultar contrario a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos del presente apartado.

En atención a ello, para efectos del escrutinio, cómputo de la votación, así como el llenado de la documentación y el traslado de los paquetes electorales se deberá estar a lo dispuesto en los artículos 287 a 299, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.3.3. Capacitadores asistentes electorales.

Los agravios relacionados con el numeral 9, del señalado artículo 246, del Reglamento de Elecciones, vinculados con las actividades que podrán desempeñar los Supervisores y capacitadores asistentes electorales locales, son **inoperantes**.

Esta Sala Superior considera que a diferencia de lo analizado en el apartado anterior, en el caso, sí se actualiza la institución jurídica de la eficacia refleja de la cosa juzgada pues en el expediente SUP-RAP-609/2017 ya se emitió un pronunciamiento al respecto, en el que se analizó de manera

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

integral la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que previó e instrumentó lo relativo a la contratación de supervisores electorales y capacitadores asistentes-electorales del ámbito local, así como el método para realizar el orden de visitas a la ciudadanía sorteada en cada una de las secciones electorales, y las actividades que podrían realizar durante la jornada electoral.

La cosa juzgada puede tener eficacia directa o refleja; la primera se actualiza cuando los sujetos, objeto y causa de la pretensión son idénticos en dos juicios o recursos; en este caso, la materia del segundo asunto queda plenamente decidida con el fallo del primero.

La eficacia refleja se actualiza cuando en los casos, a pesar de no existir plena identidad de los elementos precisados, hay identidad en lo sustancial o dependencia jurídica por tener una misma causa; en ésta hipótesis, el efecto de lo decidido en el primer juicio se refleja en el segundo de modo que las partes quedan vinculadas con lo decidido en la primera sentencia; lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia emitida por esta Sala Superior **12/2003**⁵ de rubro: **COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.**

En el expediente SUP-RAP-609/2017, este órgano jurisdiccional decidió confirmar el diverso acuerdo del CG del INE (INE/CG399/2017) vinculado con la estrategia de capacitación y asistencia electoral para el proceso electoral 2017-2018,

⁵ Consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, tomo Jurisprudencia, Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 248 a 250.

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

analizando para ello, entre otros, el tema de la contratación de supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales en ámbito local.⁶

En efecto, previamente a la emisión del Acuerdo impugnado, este órgano jurisdiccional validó el tema de la contratación de los supervisores y capacitadores asistentes electorales en el ámbito local a cargo de los OPLES derivado de la complejidad de las próximas elecciones federales y locales concurrentes, en razón de que dicho personal apoyará en el desarrollo eficaz y eficiente de diversas actividades contempladas en el marco constitucional y legal aplicable, así como en el programa de asistencia electoral para el proceso electoral 2017-2018.

En ese sentido, la Sala Superior concluyó que la contratación de personal de apoyo para las actividades que corresponden a los OPLES resulta apegada a la legalidad y certeza dado que garantiza una adecuada operación de las mesas directivas de casilla, a través de la participación de la ciudadanía capacitada para eficientar el procedimiento de escrutinio y cómputo en las casillas únicas y agilizar la remisión de los paquetes electorales que contengan los expedientes de las elecciones hacia los órganos electorales competentes, todo esto con el objetivo de alcanzar una jornada comicial protegida por los principios rectores de la materia electoral.

Se mencionó que en la LEGIPE se dispone que el escrutinio y cómputo en que concurren en la casilla única comicios federales y locales se hará de manera simultánea, es decir, de

⁶ Para consultar el extracto de la parte conducente de dicha ejecutoria, acudir al **ANEXO 1**.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

forma paralela en dos grupos -federal y local- de las mesas directivas de casilla.

De la misma manera, este órgano jurisdiccional federal señaló que, una vez concluido el procedimiento de todas las elecciones, ya sea que correspondan al ámbito federal o local, se procederá a la integración de los expedientes correspondientes y su remisión con el acompañamiento de alguno de los funcionarios de la mesa directiva de casilla a los consejos distritales del Instituto Nacional Electoral, a los órganos competentes de los institutos electorales locales, o en su caso, a algún centro de recepción y traslado.⁷

Para el desarrollo de dichas actividades, se estimó necesaria la asistencia por parte de los supervisores y capacitadores asistentes electorales locales a fin de eficientar el procedimiento de escrutinio y cómputo en las casillas únicas y agilizar la remisión de los paquetes electorales a los órganos electorales competentes en aras de una jornada electoral apegada a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, máxima publicidad y objetividad.

A partir de lo anterior, se advierte que respecto del tema de supervisores y capacitadores asistentes electorales en el

⁷ El considerando 76 del acuerdo INE/CG399/2017, a que se refiere dicha parte de la ejecutoria es el siguiente:

76. Además, al término de los escrutinios y cómputos correspondientes a todas las elecciones del ámbito federal o local, podrá procederse a la integración de los expedientes correspondientes y su remisión con el acompañamiento de alguno de los funcionarios de la MDC que se acrediten para tal fin, a los Consejos Distritales del INE, a los órganos competentes del OPL, o en su caso a algún Centro de Recepción y Traslado, sin tener que esperar a la conclusión de todos.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

ámbito local, su contratación y desarrollo de actividades en las próximas elecciones concurrentes, ha sido definido y validado previamente por esta Sala Superior, de ahí que se actualice en el caso la eficacia refleja de la cosa juzgada.

De esta forma, atendiendo a todo lo razonado con antelación lo relativo al traslado de paquetes electorales y su remisión a la autoridad competente, deberá realizarse de conformidad con la razonado en los apartados previos de la presente ejecutoria, esto es, de conformidad con los procedimientos descritos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.3.4. Existe obligación de avisar al Secretario Ejecutivo del INE o a los OPLES para quienes realicen encuestas de salida y conteos rápidos

Esta Sala Superior considera que es **fundado** el agravio hecho valer por MORENA en relación a la obligación de las personas que pretendan llevar a cabo encuestas de salida o conteos rápidos de dar aviso al INE previamente a que éstas se lleven a cabo.

Al respecto, es pertinente delinear el marco de obligaciones legales que deben seguir las personas que pretendan llevar a cabo y/o difundir, sondeos y encuestas sobre asuntos electorales, así como, conteos rápidos y encuestas el día de la jornada electoral.

En el caso de las encuestas o sondeos, entre otras obligaciones, deben cumplir con las siguientes: *i)* abstenerse de

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

publicar, difundir o dar a conocer los resultados de las encuestas durante los tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre de las casillas⁸; *ii*) presentar un informe sobre los recursos aplicados en la realización de las encuestas o sondeos de opinión⁹; *iii*) adoptar los criterios generales de carácter científico que emita el CG del INE¹⁰, y *iv*) en caso de difusión por cualquier medio, entregar una copia del estudio completo al Secretario Ejecutivo del INE¹¹.

⁸ “Artículo 213. [...] 2. **Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre de las casillas, queda estrictamente prohibido publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio de comunicación, los resultados de las encuestas o sondeos de opinión,** que tengan como fin dar a conocer las preferencias electorales. [...]” y “Artículo 251. [...] 6. **Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos,** quedando sujetos quienes lo hicieren, a las penas aplicables a aquéllos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.”

⁹ y “Artículo 213. [...] 3. Las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto o al Organismo Público Local **un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga la autoridad electoral correspondiente.** [...]”

¹⁰ “Artículo 251. [...] 7. Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, **adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto emita el Consejo General,** previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen.”

¹¹ “Artículo 251. [...] 5. Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, **deberá entregar copia del estudio completo al Secretario Ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio.** En todo caso, la difusión de los resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión estará sujeta a lo dispuesto en el párrafo siguiente. [...]”

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

Para el caso de los conteos rápidos, las personas que los realicen deben de someter a consideración del INE, o el OPLE correspondiente, las metodologías¹² y financiamiento¹³ para su elaboración, así como los términos para dar a conocer los resultados, de conformidad con los criterios que la autoridad administrativa determine.

Por su parte, la autoridad electoral en el marco de las atribuciones conferidas por el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción V de la LEGIPE¹⁴ tiene las siguientes obligaciones relevantes: *i)* debe emitir criterios generales para llevar a cabo las encuestas o sondeos, así como para las encuestas de salida y los conteos rápidos y *ii)* debe difundir en su sitio de internet la metodología, costos, personas responsables y resultados de las encuestas.¹⁵

¹² “Artículo 251. [...] 7. Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los **criterios generales de carácter científico**, que para tal efecto emita el Consejo General, previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupan. [...]”

¹³ Artículo 220. [...] 2. De igual manera, las personas físicas o morales que realicen estos conteos pondrán a su consideración, las metodologías y financiamiento para su elaboración y términos para dar a conocer los resultados de conformidad con los criterios que para cada caso se determinen.

¹⁴ “Artículo 32. 1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

V. Las 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, y

[...]

¹⁵ “Artículo 213. [...] 4. La metodología, costos, personas responsables y resultados de las encuestas o **sondeos serán difundidas en su página de Internet**, por los Organismos Públicos Locales en el ámbito de su competencia.”

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

De las anteriores obligaciones legales, se advierte que algunas de ellas requieren que la autoridad administrativa electoral en el ámbito de sus competencias, ejerza facultades de control *ex ante* en las actividades de encuestas o sondeos y conteos rápidos, como en el caso de lo previsto en:

- el artículo 220, numeral 2, de la LEGIPE, donde se estipula que las personas físicas o morales que realicen conteos rápidos deben de someter a consideración del INE o del OPLE correspondiente la metodología y el financiamiento para su elaboración, a fin de que la autoridad electoral constate su elaboración a partir de los criterios elaborados previamente por la autoridad previamente.
- el artículo 251, numeral 7 de la LEGIPE, en el que se obliga a quienes lleven a cabo encuestas o sondeos para dar a conocer las tendencias en las votaciones, a ajustarse a los criterios científicos generales emitidos anticipadamente por el CG del INE.

Tales mandatos legales indican que el procedimiento para realizar encuestas de salida o sondeos de opinión realizados el día de la elección se configura debidamente en la medida en que la autoridad electoral genere una metodología anticipada, pero también si se da el aviso correspondiente, de acuerdo con los siguientes razonamientos.

La justificación de que la autoridad electoral deba hacer un control *ex ante* de las encuestas de salida y de los conteos

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

rápidos está relacionada con la importancia que tienen los datos de éstos en el debate público.

Para esta Sala Superior, la relevancia de los resultados de tales actividades en la opinión política obliga a la autoridad electoral a verificar que las encuestas de salida y sondeos de opinión se apeguen a los criterios generales de carácter científico emitidos por la autoridad de forma previa. Lo anterior, permite garantizar que los ejercicios demoscópicos sean profesionales, con un margen de error estadístico aceptable y con una metodología que produzca resultados confiables que verdaderamente reflejen las preferencias del electorado.

Sin este control, la publicación de resultados de encuestas de salida y conteos rápidos que no estén apegados a los criterios generales de carácter científico exigidos por el INE, puede tener como efecto desinformar la opinión pública sobre las preferencias electorales de la ciudadanía o los resultados electorales. En última instancia, una diferencia notable entre la información derivada de encuestas de salida y conteos rápidos y los resultados oficiales, podría tener como consecuencia un clima de desconfianza o incertidumbre respecto del proceso electoral y poner en duda ante la opinión pública la legitimidad de los resultados oficiales injustificadamente.

De igual manera, el hecho de que la autoridad administrativa electoral identifique plenamente a las personas físicas y morales que realizarán las encuestas de salida y/o conteos rápidos, le permite cumplir con la obligación de publicar esa información en sus sitios de internet de mejor manera. Entre

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

otras cosas, porque la ciudadanía contará con herramientas para verificar que las encuestas y sondeos que consulten tengan un grado aceptable de veracidad y confiabilidad. Además, maximiza los principios de publicidad y certeza que deben regir todos los actos en materia electoral.

Los anteriores razonamientos, también resultan acordes con el concepto de integridad electoral que sustenta el modelo de la democracia constitucional y que implica tanto deberes específicos como comportamientos éticos esperados por parte de las autoridades y sujetos obligados por la normativa electoral.

La permisión de “malas prácticas” que fomenten opacidad en la conducta de sujetos inmersos en los procesos electorales o que dificulten las actividades regulatorias de la autoridad, resultan conductas contrarias a la integridad electoral.

Ahora bien, la autoridad administrativa electoral reglamentó los mandatos legales anteriormente precisados para su cumplimiento de la siguiente manera.

La modificación al artículo 138 del Reglamento de Elecciones dispone que las personas que pretendan realizar encuestas de salida o conteos rápidos darán aviso al Secretario Ejecutivo del INE y OPLE correspondiente, a más tardar diez días antes de la jornada electoral.¹⁶

¹⁶ “Artículo 138. 1. **Las personas físicas o morales que pretendan realizar cualquier encuesta de salida o conteo rápido, darán [antes, “deben dar”] aviso por escrito al Secretario Ejecutivo del Instituto o**

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

En el artículo 139, primer numeral de ese Reglamento, se establece que las personas que den el aviso descrito en el párrafo anterior, también acompañen al aviso la información sobre los criterios generales de carácter científico a los que hace referencia el artículo 251, numeral 7 de la LEGIPE.¹⁷

Por su parte, el artículo 139, tercer numeral del mismo Reglamento, dispone que el INE o el OPLE correspondiente publicarán en su sitio de internet antes del inicio de la jornada electoral, la lista de personas que hayan manifestado su intención de realizar la encuesta de salida o el conteo rápido.¹⁸

A partir de lo anterior, esta Sala Superior advierte que hay una serie de actos concatenados que permiten satisfacer los mandatos legales que establece la LEGIPE y que solamente pueden ser cumplidos a partir del aviso a la autoridad electoral de la intención de llevar a cabo las encuestas y sondeos de salida.

En tal contexto, por la manera en la que está reglamentada la actividad de encuestas de salida y conteos rápidos, el hecho de no presentar el aviso al que se refiere el artículo 138 del

del OPL correspondiente, para su registro, a más tardar diez días antes de aquel en que deba llevarse a cabo la jornada electoral respectiva. [...]"

¹⁷ "Artículo 139. 1. Las personas físicas o morales que informen a la autoridad sobre su pretensión de realizar cualquier encuesta de salida o conteo rápido, **deben acompañar al aviso respectivo, con la información sobre los criterios generales de carácter científico** que se señalan en la fracción II del Anexo 3 de este Reglamento. [...]"

¹⁸ "Artículo 139. [...] 3. El Instituto o, en su caso, el OPL correspondiente, por conducto de su Secretaría Ejecutiva, **deberán dar a conocer en la página electrónica, antes del inicio de la respectiva jornada electoral, la lista de las personas físicas y morales que hayan manifestado su intención de realizar encuestas de salida o conteos rápidos el día de la elección.** [...]"

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

Reglamento de Elecciones, dejaría sin efecto algunos mandatos legales relativos a las obligaciones de la autoridad consistentes en:

- Publicar el nombre, razón social o denominación de las personas responsables de llevar a cabo las encuestas de salida y los conteos rápidos, contenida en los artículos 213, numeral 4 de la LEGIPE y 139, numeral 3 del Reglamento de Elecciones.
- Realizar actividades de control vinculadas con las obligaciones previstas en los artículos 251, numeral 3 y 220, numeral 2, de la LEGIPE, así como 139, numeral 1 del Reglamento de Elecciones.

En consecuencia, esta Sala Superior estima que el considerando 51 del Acuerdo impugnado¹⁹ ofrece una interpretación incorrecta de las obligaciones que tienen las personas físicas o morales que pretenden llevar a cabo las encuestas de salida y los conteos rápidos, así como de las impuestas a la autoridad electoral para su control.

¹⁹ “51. El registro ante el Instituto de las encuestas de salida y/o los conteos rápidos que se llevan a cabo el día de la elección tiene como propósito que la autoridad conozca previamente cuales son las personas físicas y morales que aplicarán dichos ejercicios, para hacerlo del conocimiento público en atención al principio de máxima publicidad (1); además, dicho registro contribuye con el trabajo de los encuestadores, pues estar acreditados les facilita la aceptación de los electores. No obstante, de ninguna manera puede considerarse que el dar aviso a la autoridad electoral tiene carácter obligatorio, pues no hay impedimento legal para llevar a cabo este tipo de ejercicios demoscópicos (2); la obligación reside en que cuando éstos son publicados se entregue el estudio que cumpliendo, con los criterios científicos, respalde los resultados (3). Es por eso que debe ser modificada la redacción del artículo 138, párrafo 1, para eliminar la carga impositiva que lleva la frase “deberá dar aviso”, sustituyéndola por “dará aviso”.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

Esto, porque el propósito de dar el aviso es que la autoridad electoral esté en condiciones de informar a la ciudadanía el nombre, denominación o razón social de las personas que llevarán a cabo las encuestas de salida o conteos rápidos y así cumplir con el mandato legal contenido en el artículo 213, numeral 4 de la LEGIPE.

Contrario a lo que se prevé en dicho considerando 51 y tal como y se advierte de la reglamentación que hizo esa autoridad electoral de las encuestas de salida y conteos rápidos, la finalidad de dar el aviso no es únicamente que el INE y los OPLES puedan cumplir con sus obligaciones de publicidad. También tiene como finalidad que la autoridad electoral corrobore anticipadamente que las encuestas de salida y los conteos rápidos se apegan a los criterios de carácter general emitidos previamente.

En conclusión, el agravio expuesto por MORENA es **fundado** en tanto que eliminar la obligación relativa a que las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas de salida o conteos rápidos deben dar aviso a la autoridad para su registro puede afectar los principios de certeza y publicidad que rigen los actos electorales.

Por lo anterior, la parte relativa del Acuerdo impugnado debe ser modificado a fin de que **el artículo 138, numeral 1, del Reglamento de Elecciones**, quede de la siguiente manera:

“Artículo 138. 1. Las personas físicas o morales que pretendan realizar cualquier encuesta de salida o conteo rápido, **deben dar** aviso por escrito al Secretario Ejecutivo del Instituto o del OPL correspondiente, para su registro, a más tardar diez días

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

antes de aquel en que deba llevarse a cabo la jornada electoral respectiva. [...]"

De la misma forma, debe modificarse el considerando 51 del Acuerdo impugnado, para el efecto de que se entienda que las personas interesadas en realizar encuestas de salida o conteos rápidos, deben dar el aviso al que se refiere el artículo 138 de forma obligatoria.

5.3.5. No hay omisión del CG del INE de emitir las reglas de paridad de género para el registro de candidaturas locales

Esta Sala Superior considera que el agravio bajo estudio es **infundado** porque el INE no se encuentra obligado a emitir las reglas de paridad de género para el registro de candidaturas en observancia del artículo 3, numerales 4 y 5 de la Ley de Partidos.

En su informe circunstanciado, la autoridad responsable argumenta que la omisión reglamentaria no se actualiza porque el CG del INE ya emitió criterios generales para garantizar el cumplimiento de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular a nivel local a través del acuerdo identificado con la clave INE/CG63/2016²⁰.

²⁰ Acuerdo aprobado por el Consejo General del INE en la sesión extraordinaria del ocho de febrero de dos mil dieciséis. Disponible en la siguiente liga:
<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87504/CG2e201602-08ap2.pdf?sequence=1>

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

El argumento que presenta la autoridad responsable es equivocado porque el acuerdo INE/CG63/2016 no se encuentra vigente. Al respecto, es importante señalar que el citado acuerdo fue revocado por esta Sala Superior en la ejecutoria dictada el diez de marzo de dos mil dieciséis en el expediente SUP-RAP-103/2016 y acumulados.

Con independencia de ello, conforme a la interpretación que ha hecho esta Sala Superior del marco constitucional de distribución de competencias en nuestro sistema electoral, el INE no está facultado expresamente para emitir las reglas de postulación de candidatos para cumplir con el principio de paridad de género en los **procesos electorales locales**.

En ese orden de ideas, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado C, numeral 10 de la Constitución General, los OPLES tienen a su cargo la organización de las elecciones locales y ejercen todas aquellas facultades que no estén expresamente reservadas al INE.

Por ello, el principio de paridad de género tutelado en los artículos 3, numerales 4 y 5, así como 25, inciso r) de la Ley de Partidos, debe ser regulado de manera residual por los OPLES, de conformidad con lo previsto en las constituciones y las leyes de las entidades federativas.

Al respecto, esta Sala Superior ha emitido criterios reiterados en donde establece que es obligación de los OPLES aprobar las reglas necesarias para darle eficacia al principio de paridad

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

de género en la postulación de candidatas y candidatos en los procesos electorales locales.

A continuación, se exponen brevemente los precedentes en los que la Sala Superior ha desarrollado el criterio expuesto.

En el expediente SUP-RAP-103/2016, la Sala Superior determinó que el CG del INE se excedió en el ejercicio de su facultad de atracción al emitir criterios para garantizar el cumplimiento de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular a nivel local. En síntesis, la Sala Superior razonó de la siguiente manera²¹:

1. Las legislaturas estatales tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales. Es decir, tienen libertad configurativa para decidir las reglas que tutelan la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en los procesos electorales locales.
2. Conforme con lo anterior, en el ámbito electoral local, les corresponde a los OPLES aplicar las reglas previstas en las constituciones y leyes electorales estatales para garantizar la paridad de género. Consecuentemente, los OPLES también tienen la obligación de establecer las reglas instrumentales que permitan lograr la eficacia del principio de paridad de género.

²¹ Ver la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-103/2016, págs. 29 -36.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

3. Por ello, el ejercicio de la facultad de atracción del INE para establecer reglas de postulación de candidatos en condiciones de paridad no estaba justificado. La Sala Superior razonó que el ejercicio de la facultad de atracción puede utilizarse cuando, por ejemplo, tenga la finalidad de definir criterios interpretativos para armonizar normas. Por el contrario, en el caso se advirtió que el CG definió nuevas reglas generales y vinculantes, que pretendían sustituir las reglas que las legislaturas estatales y los OPLES habían creado en sus sistemas electorales.
4. Por lo tanto, el CG del INE vulneró la libertad configurativa de los estados al emitir reglas generales para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas en las entidades federativas.

Utilizando un criterio similar, en el expediente identificado con clave SUP-REC-825/2016 la Sala Superior resolvió que los OPLES (en aquel caso, el Organismo Público Local Electoral de Veracruz) tienen facultades para establecer las reglas que estimen necesarias para darle eficacia al principio de paridad de género. De esa forma, se garantiza el cumplimiento de las disposiciones legislativas a través de reglas específicas en esta materia.²²

Asimismo, la Sala Superior determinó que el ejercicio de la facultad reglamentaria en este rubro se realiza en observancia de la obligación de los OPLES de garantizar el derecho de las

²² Ver página 22 de la ejecutoria recaída en el expediente SUP-REC-825/2016.

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

mujeres al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad.²³

En conclusión, la supuesta omisión reglamentaria alegada por MORENA es **infundada**, porque las legislaturas de las entidades federativas tienen libertad configurativa para emitir las reglas que estimen apropiadas para darle contenido al principio de paridad de género en lo relativo a la postulación de candidatas y candidatos en los procesos electorales locales.

Como consecuencia, en el ámbito electoral local les corresponde a los OPLES aplicar las reglas previstas en las constituciones y leyes electorales estatales para darle eficacia al principio de paridad de género.

5.3.6. La calidad de la documentación electoral en los procesos electorales locales está garantizada en el Reglamento de Elecciones

Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, porque: a) la reforma al Reglamento de Elecciones impugnada no pone en riesgo la calidad de la documentación electoral y b)

²³ Conforme a las obligaciones establecidas en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte. En particular, tomando en consideración lo establecido en el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; artículo III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; artículos 7 inciso b) y 4, incisos f) y j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de *Belém Do Pará*”); artículo 3 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

el INE no perdió la facultad de decisión sobre la calidad de los materiales.

En síntesis, la reforma al artículo 160, numeral 1 del Reglamento de Elecciones²⁴ faculta a los OPLES para que, de **manera excepcional**, presenten propuestas de material electoral que no sea coincidente con las propiedades establecidas por el Anexo 4.1. del Reglamento de Elecciones, siempre que se compruebe que tienen **las mismas o mejores** características de funcionalidad, resistencia, uso y costos de producción.

De esa manera, los OPLES deberán hacer la propuesta a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del INE para que analice su viabilidad, y posteriormente la someta a la Comisión de Capacitación y Organización Electoral para que la valore y dictamine su procedencia.

Este órgano jurisdiccional federal considera que las premisas sobre las que MORENA basa sus argumentos parten de una interpretación inexacta del texto del artículo reformado.

En primer lugar, porque la reforma al artículo 160 en ningún momento permite que se utilicen materiales de menor funcionalidad, resistencia, uso y costos de producción. Por el contrario, se establece claramente que al menos deberán tener

²⁴ El artículo reformado dispone: “Artículo 160. 1. Además de las reglas establecidas en la Sección Cuarta de Presente Capítulo, los OPL deberán observar lo siguiente: [...] c) En caso de que algún OPL de forma excepcional presente otro material con las mismas o mejores características de funcionalidad, resistencia, uso y costos de producción la DEOE en el ámbito de sus facultades analizará la viabilidad de la propuesta y presentará a la CCOE su valoración para que ésta dictamine su procedencia.”

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

la misma o una mejor calidad en relación a las características mencionadas.

Asimismo, el artículo reformado prevé dos instancias de control dentro del INE para garantizar que los materiales electorales sean de una calidad óptima. En ese sentido, se prevé que la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral analice, en primera instancia, la viabilidad de la propuesta. Después de este primer control, la propuesta debe ser sometida a un órgano central del INE para que dictamine sobre su procedencia.

Lo anterior pone de relieve que no se actualiza el fraude a la Constitución General y a la ley que aduce el partido recurrente, porque el INE continúa con la rectoría sobre la calidad de los materiales electorales que deben ser usados en los procesos electorales.

Además, esta Sala Superior considera que la reforma al Reglamento de Elecciones es acorde con el mandato constitucional de usar los recursos públicos de forma racional, al que están obligados todos los órganos del Estado.

Conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos públicos deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Al respecto, esta Sala Superior toma en consideración los criterios de interpretación que ha emitido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de Nación como una guía para elaborar sobre el significado de dichos principios, de forma que:

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

a) **eficiencia** consiste en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional de los medios existentes, esto es, que exista una relación medio-fin al menor costo posible; b) **eficacia** consiste en obtener el resultado práctico deseado, sin que necesariamente sea al menor costo y c) **economía**, se relaciona con la administración recta y prudente de los bienes, a efecto de lograr las mejores condiciones de contratación para el Estado.²⁵

Tomando en consideración lo anterior, se estima que la reforma al artículo 160 del Reglamento de Elecciones coadyuva a maximizar los principios anteriormente descritos por las siguientes razones.

En primer lugar, porque las propuestas que hagan los OPLES le brindan al INE la posibilidad de allegarse una mayor cantidad de información sobre las opciones que existen en los mercados relativos a la elaboración de materiales electorales. Por otra parte, conforme a la interpretación literal del artículo 160 del Reglamento de Elecciones, las propuestas deben demostrar que cumplen con el estándar mínimo que dispone el Anexo 4.1. del Reglamento de Elecciones y que, *además*, ofrecen una ventaja comparativa en cualquiera de los rubros de funcionalidad, resistencia, uso y costos de producción de dicho material.

²⁵ Ver Tesis Aislada 1ª. CXLII/2012 (10ª.) que lleva por rubro: **“LICITACIONES PÚBLICAS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONFORME AL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”** disponible para consulta en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, pág. 490.

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

El uso de los recursos públicos demanda de los órganos del Estado que optimicen su administración con base en los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución General. De esa forma, no estaría justificado que habiendo opciones asequibles y disponibles que ofrecieran una ventaja comparativa en cualquiera de las características descritas en el artículo 160 del Reglamento de Elecciones, el INE eligiera una opción sub óptima para la elaboración de los materiales electorales.

Lo contrario sería alentar el uso irracional de los recursos públicos, porque impediría que los órganos del Estado tomarán mejores decisiones con base a una mayor cantidad de información, generando costos económicos o de otro tipo adicionales e innecesarios, afectando, en última instancia, el interés público.

Por lo anterior, esta Sala Superior estima que el agravio bajo estudio es **infundado**.

6. EFECTOS

De acuerdo con lo razonado en los considerandos identificados con los números **5.3.1 a 5.3.2 y 5.3.4**. de la presente ejecutoria, se:

- Se **confirma** lo previsto en los artículos 160, numeral 1, y 246, numeral 9, del Reglamento de Elecciones.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

- Se **modifica** el artículo 138, numeral 1, del Reglamento de Elecciones, quede de la siguiente manera:

“**Artículo 138.** 1. Las personas físicas o morales que pretendan realizar cualquier encuesta de salida o conteo rápido, **deben** dar aviso por escrito al Secretario Ejecutivo del Instituto o del OPL correspondiente, para su registro, a más tardar diez días antes de aquel en que deba llevarse a cabo la jornada electoral respectiva. [...]”

- Se **revocan** los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 246 del Reglamento de Elecciones, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

El Presidente del CG del INE deberá tomar las medidas necesarias para **privar de efectos** los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 246 del Reglamento del Reglamento de Elecciones, así como para que se **modifique** el considerando 51 del Acuerdo impugnado, a efecto de que considere que las personas interesadas en realizar encuestas de salida o conteos rápidos, deben dar el aviso de forma obligatoria en los términos previstos en el artículo 138 del Reglamento de Elecciones.

Hecho lo anterior, deberá realizar las gestiones necesarias, a efecto de que se publique, de manera integral, el Reglamento de Elecciones en el Diario Oficial de la Federación.

Realizadas las modificaciones, se deberá informar a esta Sala Superior del cumplimiento.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación SUP-RAP-756/2017 y SUP-RAP-752/2017 al diverso SUP-RAP-749/2017.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave **INE/CG565/2017**, en lo previsto por los artículos 160, numeral 1, y 246, numeral 9 del Reglamento de Elecciones, de acuerdo con lo expuesto y razonado en la presente ejecutoria.

TERCERO. Se **modifica** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave **INE/CG565/2017**, respecto a lo previsto en el artículo 138, numeral 1, del Reglamento de elecciones en los términos señalados en la presente ejecutoria.

CUARTO. Se **revocan** los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 246 del Reglamento de Elecciones, para los efectos precisados en la presente ejecutoria

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívense los presentes expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes presentan voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

MAGISTRADA PRESIDENTA

**JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS**

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

**MARÍA CECILIA
SÁNCHEZ BARREIRO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

ANEXO 1

...

Los partidos políticos sostienen que el acuerdo impugnado transgrede los principios de legalidad y certeza jurídica, porque trasladó a los Organismos Públicos Electorales Locales la facultad de contratar a los supervisores electorales y a los capacitadores asistentes-electorales del ámbito local.

Al efecto, los apelantes exponen que de conformidad con el artículo 41, apartado D, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es facultad del Instituto Nacional Electoral la designación y, por tanto, contratación de los supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales y no de los Organismos Públicos Locales Electorales como indebidamente lo sostuvo la autoridad responsable en la estrategia aprobada.

Consideran que la responsable transgredió el principio de legalidad, al trasladar la contratación y administración de la nómina de tales cargos a los OPLES, ya que tal circunstancia, en opinión de los partidos, genera incertidumbre jurídica porque al ser contratados por los organismos electorales locales se corre el riesgo que los capacitadores y supervisores electorales no se apeguen a la estrategia y lineamientos emitidos por la autoridad administrativa electoral.

Agregan que el acuerdo impugnado no se apega a lo establecido en el Reglamento de Elecciones, porque en él se prevé que la estrategia de capacitación, así como la asistencia electoral que corresponde al Instituto Nacional Electoral incluye las líneas estratégicas de capacitación y contratación de los supervisores y capacitadores electorales y que el acuerdo únicamente se hace cargo de la selección y capacitación del personal que ocupará tales cargos, dejando indebidamente a los OPLES la responsabilidad de contratarlos.

Por ello, los apelantes consideran que la estrategia, en el apartado de asistencia electoral contraviene diversas disposiciones del Reglamento de Elecciones relacionadas con las actividades de mecanismos de recolección, conteo, sellado y agrupamiento de boletas, así como la distribución de la documentación y materiales electorales a los presidentes y presidentas de las mesas directivas de casilla.

Son **infundados** los motivos de agravio.

Con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral publicada el catorce de febrero de dos mil catorce, se modificó sustancialmente el sistema electoral de nuestro país, con una distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Electorales Locales, lo cual ha generado nuevas formas y reglas para desarrollar

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

la función electoral para la organización de procesos electorales en nuestro país.

El artículo 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución General establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales, cuyas actividades están guiadas por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En materia de capacitación y asistencia electoral para los procesos electorales, el citado precepto constitucional, Base V, Apartado B, inciso a), numerales 1 y 4[3], atribuye responsabilidad directa al Instituto Nacional Electoral la capacitación electoral, así como para la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de las mesas directivas en los procesos electorales federales y locales.

El artículo 82, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que en los procesos en que se realicen elecciones federales y locales concurrentes, el Consejo General deberá instalar una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección.

En elecciones concurrentes, la mesa directiva única se integrará por un presidente, un secretario, dos escrutadores y, adicionalmente, un secretario y un escrutador más, quienes en el ámbito local tendrán a su cargo las actividades señaladas en el artículo 81, párrafo 2, esto es, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar la secrecía del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

El procedimiento para la integración de las mesas directivas de casilla es una de las actividades de mayor relevancia en la etapa de preparación de la jornada electoral, toda vez que constituye la base para garantizar que se cuente con funcionarios aptos para su instalación y funcionamiento, con el fin de garantizar la autenticidad, imparcialidad y efectividad del sufragio, que dé certeza en los resultados del proceso electoral.

El procedimiento establecido en la normativa electoral para tal fin está investido de mecanismos que lo dotan de certeza, transparencia y eficacia, con el objetivo de garantizar la imparcialidad en su integración.

A fin de lograr esa tarea, la Ley General de Instituciones y Procedimientos y el Reglamento de Elecciones establecen bases generales que rigen el procedimiento. De ese modo, el artículo 303, de la citada ley de medios dispone que los Consejos Distritales con vigilancia de los partidos políticos designarán un número suficiente de las y los supervisores y capacitadores asistentes electorales, así como las actividades y requisitos a cubrir.

Este personal será el encargado de visitar, notificar y sensibilizar a la ciudadanía sorteada en una primera etapa para integrar los centros

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

de recepción del voto y de entregar el nombramiento a las y los funcionarios designados, así como capacitarlos y realizar labores de asistencia electoral antes, durante y después de la jornada electoral.

La estrategia señala que la o el supervisor electoral es el encargado de coordinar, apoyar y verificar las actividades de capacitación y asistencia electoral realizadas por las y los capacitadores asistentes electorales, quienes están bajo su responsabilidad, con el objeto de cumplir con las actividades encomendadas para la ubicación, integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, así como funciones operativas de campo del conteo rápido y el programa de resultados preliminares (PREP), mecanismos de recolección y traslado de los paquetes electorales, además de auxiliar con el cómputo distrital.

En tanto que la o el capacitador asistente electoral es el encargado de visitar, sensibilizar, notificar y capacitar a la ciudadanía sorteada; entregar el nombramiento a aquellas personas designadas como funcionarios de casilla, así como proporcionar lo necesario para realizar sus actividades en la jornada electoral; desarrollar las actividades de asistencia electoral; garantizar el día de la elección la integración, instalación y funcionamiento de las casillas electorales; apoyar a las y los funcionarios de las mesas directivas de casilla con alguna discapacidad; así como funciones de campo del conteo rápido y los programas de resultados preliminares (PREP), mecanismos de recolección y traslado de los paquetes electorales, además de auxiliar con el cómputo distrital.

Para garantizar el adecuado desarrollo de capacitación y asistencia electoral, el artículo 110, párrafo 2, del Reglamento de Elecciones instituye que el Instituto Nacional Electoral será el responsable de aprobar e implementar la capacitación para funcionarios de mesas directivas de casilla, tanto en el ámbito federal como local.

En el caso de elecciones concurrentes, el citado precepto señala que los Organismos Públicos Locales Electorales coadyuvarán al Instituto Nacional Electoral en los términos que con base en la estrategia de capacitación y asistencia electoral se establezcan en los convenios generales de coordinación y colaboración que tales institutos suscriban.

En esa lógica, el párrafo 3, del citado artículo dispone que en cada proceso electoral federal o local el Instituto Nacional Electoral establecerá una estrategia que tendrá como objetivo determinar las directrices, procedimientos y actividades en materia de integración de mesas directivas de casilla, capacitación y asistencia electoral.

El artículo 112, párrafo 2, del reglamento señala que las líneas estratégicas serán, entre otras: integrar mesas directivas de casilla, capacitar a la ciudadanía que fungirá como funcionarios de mesa directiva de casilla; contratar a las figuras de supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales que apoyarán en las tareas de capacitación y asistencia electoral; mecanismos de coordinación

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

institucional y articulación interinstitucional ente el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales.

El propio reglamento instruye sobre la posibilidad de establecer acuerdos y mecanismos de coordinación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos locales para el logro de los fines institucionales en materia de integración de mesas de casilla, capacitación electoral, entre otras, basada en el respeto de los ámbitos de competencia, procedimientos y responsabilidades de cada instituto.

Asimismo, el reglamento mencionado prevé mecanismos de vigilancia y seguimiento a la estrategia de capacitación y asistencia electoral. El artículo 119[10] señala que el seguimiento y evaluación se llevará a cabo a través del multisistema informático (ELEC2018).

Tal sistema será el instrumento para la ejecución de los procesos de insaculación; para el seguimiento de las actividades del procedimiento de reclutamiento, selección, contratación y evaluación de las actividades realizadas por los supervisores y capacitadores electorales, así como para el procedimiento de integración de centro de recepción del sufragio en cada una de las etapas que lo componen, al cual tendrán acceso personal de las oficinas centrales, de las juntas locales ejecutivas y los institutos locales.

Las directrices anotadas, conducen a establecer que carecen de razón los partidos políticos apelantes, respecto a que la autoridad responsable transgredió el principio de legalidad porque trasladó la contratación y administración de la nómina de los supervisores y capacitadores asistentes electorales a los organismos públicos locales, generando incertidumbre en las funciones que desarrollarán, dado que desde su perspectiva, este aspecto genera que el personal de apoyo contratado para auxiliar en las elecciones locales no apegará su actuar a la estrategia y lineamientos dictados por el Instituto Nacional Electoral para desarrollar las actividades.

La calificativa del agravio obedece a que el Instituto Nacional Electoral, al emitir la estrategia de capacitación y asistencia electoral 2017-2018, estableció la necesidad de contratar personal de apoyo para las actividades que corresponden a los institutos electorales locales en los comicios del orden local, tomando en consideración la complejidad que representa el actual proceso electoral requiere, así como las normas que rigen la competencia y responsabilidades de los organismos públicos electorales locales en elecciones concurrentes.

En efecto, esta Sala Superior advierte que es conforme a la normativa electoral que el Instituto Nacional Electoral considerara la posibilidad que los organismos electorales locales contrataran personal de apoyo para las actividades que le corresponden en el actual proceso electoral, porque de

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

conformidad con el artículo 110, párrafo 2, del Reglamento de Elecciones, tales organismos deben contribuir en el desarrollo de los procesos electorales locales concurrentes con el federal.

Esto, porque, según se expuso, el reglamento dispone que, para la adecuada organización de los procesos electorales, el Instituto Nacional Electoral debe diseñar una estrategia de capacitación y asistencia electoral que obedezca a las necesidades de cada proceso electoral, aportando las herramientas necesarias que permitan la coordinación, supervisión y evaluación de tales tareas que deben realizarse para cumplir tal fin.

En el caso, la contratación de personal de apoyo por parte de los Organismos Públicos Electoral Locales obedece a la necesidad que tales entidades se hagan cargo de actividades que constitucional y legalmente se les encomendó vinculadas a las elecciones locales, a través de un procedimiento orientado a la selección de personal idóneo que cuente con las competencias necesarias para desarrollar las tareas de capacitación y asistencia electoral de manera eficiente y eficaz.

El artículo 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que corresponde a los institutos electorales de las entidades federativas llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral, durante y después de efectuada de las elecciones locales.

En ese sentido, tal precepto legal les confiere atribuciones para imprimir documentación electoral; efectuar el escrutinio y cómputo de las elecciones locales, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales; efectuar el cómputo de la elección de las gubernaturas; implementar y operar el programa de resultados electorales preliminares; verificar el cumplimiento de criterios en materia de encuestas o sondeos de opinión; ordenar la realización de conteos rápidos; así como expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección correspondiente, así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, entre otras.

Al efecto, es importante mencionar que el proceso electoral 2017-2018 se instalarán aproximadamente el noventa y seis por ciento de las mesas directivas de casilla bajo la modalidad de casilla única, toda vez que se celebrarán elecciones concurrentes en treinta entidades federativas, de acuerdo con el artículo 253, párrafo 1, de ley general.

De igual modo, el artículo 289 de la citada ley dispone que el escrutinio y cómputo en que concurren en la casilla única comicios federales y locales, se hará de manera simultánea. Esto significa que esta tarea se deberá realizar de forma paralela en dos grupos de las

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

mesas directivas de casilla, uno para la elección federal y otro para locales.

Al término de los escrutinios y cómputos correspondientes a todas las elecciones del ámbito federal o local, se procederá a la integración de los expedientes correspondientes y su remisión con el acompañamiento de alguno de los funcionarios de la mesa directiva de casilla a los consejos distritales del Instituto Nacional Electoral, a los órganos competentes de los institutos electorales locales, o en su caso, a algún centro de recepción y traslado.

Para que tales actividades se desarrollen eficaz y eficientemente, deben ser asistidas por personal de apoyo como los supervisores y capacitadores asistentes electorales del orden local, dado que, atendiendo a la complejidad de las elecciones federales y locales que concurrirán en la jornada electoral el próximo uno de julio de dos mil dieciocho, se justifica la contratación de tales figuras, toda vez que apoyarán en el desarrollo de las actividades siguientes en lo que corresponde a las elecciones locales:

- Conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales.**
- Asistir al capacitador asistente electoral contratado por el Instituto Nacional Electoral en la distribución de paquetes a los presidentes de la mesa directiva de casilla única.**
- Atender los mecanismos de recolección de los paquetes electorales de las elecciones locales.**
- Apoyar a los consejos del organismo público local en el desarrollo de los cómputos distritales y/o municipales, incluyendo los recuentos a que haya lugar.**
- En su caso, aquéllas de carácter común que se estimen necesarias conforme a la normatividad aplicable.**

Además, resulta relevante destacar que de conformidad con el artículo 328 del Reglamento de Elecciones, los gastos de operación de los mecanismos de recolección de la documentación electoral al término de la jornada electoral en elecciones concurrentes serán a cargo de los Organismos Públicos Locales Electorales, a través de los convenios de coordinación y colaboración celebrados entre el propio instituto y tales organismos locales.

Lo anterior, de modo alguno implica que las actividades de los supervisores y capacitadores asistentes electorales para el ámbito local transgredan el principio de certeza, como lo afirman los recurrentes, porque su actuación está regida por el marco constitucional y legal previsto para ello, así como por el

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

programa de asistencia electoral para el proceso electoral 2017-2018. Este programa integra de forma organizada las diversas actividades que desarrollará este personal durante el actual proceso electoral.

En ese programa se especifican las tareas encomendadas conforme a las necesidades del nuevo modelo de asistencia electoral en elecciones concurrentes, cuyo propósito es el cumplimiento análogo de los objetivos y metas establecidos en el programa para las elecciones federales en los procesos electorales locales, atendiendo las directrices del Instituto Nacional Electoral y garantizando los principios rectores de la función electoral.

Además, el seguimiento del trabajo de las y los supervisores y capacitadores asistentes electorales locales estará a cargo del propio Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales, y tendrá relación directa con cada uno de los proyectos del Programa de Asistencia Electoral.

De igual forma, la evaluación del modelo interinstitucional implicado en las tareas de estas figuras estará a cargo de las juntas ejecutivas locales y los órganos de dirección de los organismos públicos locales, quienes integrarán un informe en el que se analice el desempeño de este personal y se propondrán líneas de acción para la mejora de sus actividades ante la comisión correspondiente.

Esto es, de acuerdo con lo especificado en el programa de asistencia electoral, las actividades tendrán un seguimiento y evaluación para determinar si se cumplió o no con lo programado. La implementación del esquema de seguimiento y evaluación será responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE), para ello, coordinará las acciones necesarias y establecerá los mecanismos e instrumentos que lleven al cumplimiento de su objetivo.

En este contexto, contrario a lo que afirman los recurrentes, **la contratación de personal de apoyo para las actividades correspondientes a los organismos públicos locales se apega a los principios de legalidad y certeza, garantizado la adecuada operación de las mesas directivas de casilla, a través del apoyo de ciudadanas y ciudadanos capacitados para eficientar el procedimiento de escrutinio y cómputo en las casillas únicas y agilizar la remisión de los paquetes electorales que contengan los expedientes de las elecciones hacia los órganos electorales competentes, a efecto que se alcance el propósito de una jornada electoral tutelada por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, máxima publicidad y objetividad.**

(énfasis añadido)

...”

**VOTO PARTICULAR FORMULADO EN CONJUNTO POR
LOS MAGISTRADOS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y
FELIPE DE LA MATA PIZÑA EN RELACIÓN CON EL
RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-749/2017 Y SUS
ACUMULADOS²⁶.**

Los suscritos magistrados no compartimos la decisión mayoritaria respecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral,²⁷ con las modificaciones realizadas al artículo 246 del Reglamento de Elecciones, alteró el procedimiento legal de escrutinio y cómputo en la casilla única vulnerando el principio de reserva de ley.

En nuestro concepto el CG del INE no alteró dicho procedimiento y, a pesar de que se advierten ajustes al mismo, consideramos que ello estos cambios responden a la necesidad de adecuar las normas a la realidad, considerando la experiencia acumulada por el instituto, la complejidad de los procesos electorales concurrentes en marcha, así como el apego a los principios de efectividad y eficacia de las autoridades electorales.

Estamos convencidos que las autoridades no sólo pueden sino deben hacer los ajustes que estimen necesarios para optimizar los recursos disponibles, así como para maximizar y garantizar los principios que rigen la materia electoral. Por tanto, estimamos que, en principio, este órgano jurisdiccional debería

²⁶ Participaron en la elaboración del voto José Alberto Montes de Oca Sánchez, Mauricio I. del Toro Huerta y Bruno A. Acevedo Nuevo.

²⁷ En adelante CG del INE.

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

asumir cierta deferencia a la autoridad administrativa en la medida en que no exista una clara violación a tales principios.

En consecuencia, emitimos el presente voto particular con base en las consideraciones expresadas en el proyecto de sentencia presentado originalmente al pleno de la Sala Superior por el magistrado Instructor Reyes Rodríguez Mondragón.

1. Planteamiento del caso

Derivado de que el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, el CG del INE aprobó algunas modificaciones a los preceptos del Reglamento de Elecciones, los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y MORENA interpusieron diversos recursos de apelación. Además, con respecto al tema de la revisión preliminar en casilla única, durante el procedimiento escrutinio y cómputo, alegaron respectivamente, lo siguiente:

- a) Las modificaciones al artículo 246, numerales 4 al 9 del Reglamento de Elecciones, crean una regulación no prevista en los artículos 287 al 297 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²⁸, a pesar de que el CG del INE no tiene atribuciones para ello.
- b) No existe motivación alguna para implementar un “doble escrutinio” de los paquetes electorales, bajo la justificación de que los cómputos sean más rápidos para efectos del PREP y del conteo rápido de las elecciones federales y locales; al respecto, los partidos afirman que lo previsto en la LEGIPE en relación con el procedimiento

²⁸ En adelante LEGIPE.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

de escrutinio y cómputo en la casilla única no es susceptible de interpretación, por lo que debió existir una motivación especial de carácter reforzado en el Acuerdo impugnado.

c) Se vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que los funcionarios de las mesas directivas de casilla tendrán que hacer un escrutinio previo para revisar que las boletas depositadas en las urnas correspondan con el tipo de elección, situación que provoca abrir en dos ocasiones las urnas, lo cual es una carga no prevista en la ley que pone en riesgo la secrecía del voto.

d) La revisión preliminar de boletas no tiene el objeto definido de solo separar boletas por color y tipo de elección sin conocer el sentido del voto, aunado a que no existen mecanismos de seguridad para dicha actividad pues no se han realizado pruebas de viabilidad y funcionalidad.

e) Las modificaciones al Reglamento de Elecciones no otorgan fluidez ni aceleran la obtención de los resultados para su publicación en el PREP o en los conteos rápidos.

f) Advierten que indebidamente se exime de firmar a un funcionario de casilla el acta de escrutinio y cómputo, además de que la ley no permite la llegada anticipada o dispar de paquetes electorales ni el llenado fraccionado de carteles.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

2. No existe alteración al procedimiento de escrutinio y cómputo al aplicarse la revisión preliminar prevista en el Reglamento de Elecciones

Para los que suscribimos el presente voto, los agravios de los tres partidos políticos resultan **infundados** pues con las modificaciones al Reglamento de Elecciones, no se actualiza algún tipo de alteración significativa al procedimiento de escrutinio y cómputo en casilla única previsto en la LEGIPE.

Particularmente, considerando que la propia legislación, como se precisa a continuación, no señala con claridad el momento en que debe hacerse la identificación de boletas depositadas en urnas que corresponden a una elección distinta. De ahí que no pueda afirmarse, como lo sostiene la mayoría, que existe un exceso de facultades por parte de la autoridad. Máxime si se considera que el CG del INE ejerce facultades reglamentarias con el objeto, precisamente, de instrumentar las disposiciones legales para darles efectividad y armonizar las diferentes tareas que dicha autoridad tiene encomendada como entidad organizadora de los comicios federales y responsable de garantizar su certeza y confiabilidad.

Para evidenciar lo anterior, consideramos necesario tener en consideración el procedimiento de escrutinio y cómputo previsto en la LEGIPE, para después estar en aptitud de analizar las adiciones al artículo 246 del Reglamento de Elecciones.

En los artículos 287 al 297 de la LEGIPE se encuentra previsto el procedimiento de escrutinio y cómputo de casilla el cual da

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

inicio una vez cerrada la votación, después de que el acta de jornada electoral ha sido llenada y firmada.

En dicho procedimiento, los integrantes de las mesas directivas deberán determinar cuántos electores acudieron a votar; el número de votos emitido a favor de cada partido o candidato; así como los votos nulos y los sobrantes.

Se deberá iniciar el conteo de los votos emitidos para la presidencia, senadores, diputados federales y de consulta popular.

Cuando se celebren elecciones concurrentes y se instale una casilla única, en el caso del cómputo de elección local, se iniciará con la elección de gobernador o jefe de gobierno; diputados locales o asamblea legislativa y la de ayuntamientos o de titulares de los órganos político administrativos de la Ciudad de México.

En el caso de que la elección sea federal o exista una casilla única y sea concurrente con una local, el procedimiento será el siguiente:

- El secretario de la mesa directiva debe contabilizar las boletas sobrantes e inutilizadas, apartándolas en un sobre cerrado.
- El primer escrutador debe realizar dos veces el conteo conforme a la lista nominal de los ciudadanos que votaron, sumando el número de los que votaron mediante una resolución del Tribunal Electoral.

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

- A continuación, el presidente de la mesa directiva extraerá los votos de las urnas y mostrará que el interior quedó vacío, y el segundo escrutador realizará el conteo de las mismas.
- Después, los escrutadores, bajo la supervisión del presidente, determinarán el número de votos emitidos a favor de cada partido o candidato y por otra parte el número de votos nulos.
- Finalmente, el secretario anotará los resultados en las actas de escrutinio y cómputo, una vez verificados por los demás integrantes de la mesa.

En el caso de los partidos coaligados, cuando se marque más de un emblema, el voto deberá computarse para el candidato de la coalición, lo cual se anotará en el acta correspondiente.

Si durante el procedimiento se encuentra una boleta en otra urna se computará para la elección que corresponda.

La LEGIPE establece que deberá llenarse un acta de escrutinio y cómputo por cada elección cuyo contenido será:

- Número de votos emitidos; total de boletas sobrantes e inutilizadas, así como votos nulos.
- El número de representantes de cada partido que estuvieron presentes y la relación de incidentes que se presentaron.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

- Los escritos de protesta de los representantes de los partidos y de las candidaturas independientes al terminar el cómputo.

Los funcionarios de la casilla verificarán los datos consignados en dichas actas. Cuando haya concluido el escrutinio, los funcionarios y representantes deberán firmar las actas correspondientes; en caso de que alguno se niegue a hacerlo deberá asentar los motivos en el acta y la firmará.

Se formará un expediente que contendrá: *i)* el acta de jornada electoral; *ii)* el acta final de escrutinio y cómputo; *iii)* los escritos de protesta; y *iv)* la lista nominal por separado.

Deberán remitirse en un sobre cerrado el total de las boletas sobrantes inutilizadas, las que contengan los votos válidos, así como los nulos. El paquete que incluya esta documentación será firmado por los representantes e integrantes de las mesas que así lo deseen, antes de remitirse.

Se entregará una copia de las actas a los representantes de partidos y de las candidaturas independientes. La primera copia de cada escrutinio y cómputo debe destinarse al PREP.

Se deberá adherir, por fuera del paquete, un sobre que contenga un ejemplar del acta con los resultados del escrutinio con el fin de que sea entregada al presidente del consejo distrital que corresponda.

Por último, cada presidente de las mesas directivas deberá firmar y fijar -en un lugar visible- los resultados de cada una de

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

las elecciones, además de que pueden firmar los representantes que así lo deseen.

Ahora bien, en el artículo 246, numerales 4, 5, 6, 7, 8 y 9, del Reglamento de Elecciones, el CG del INE estableció lo siguiente:

Sección Quinta

Ubicación e instalación de Casilla Única

...

Artículo 246

...

4. Una vez cerrada la votación, como primer paso del escrutinio será necesario que los funcionarios de la casilla abran sucesivamente las urnas, una por una, para efectuar la revisión del contenido a efecto de cerciorarse que no haya votos depositados en una urna equivocada y, en su caso, deberán colocarlos en la urna correspondiente. Este procedimiento iniciará con la elección presidencial, y una vez concluida la revisión se devolverán las boletas a la urna y se cerrará ésta, continuando luego con la primera elección local, conforme al orden de cómputo establecido en la LEGIPE. De esta forma alternada entre elecciones federales y locales, se continuará hasta concluir con la revisión de las boletas de todas las elecciones, una por una. Realizado lo anterior, se procederá a efectuar el escrutinio y cómputo de las elecciones, a partir de Presidencia de la República y Gubernatura o Jefatura de Gobierno, simultáneamente, y de esta forma el resto de las elecciones.

5. No obstante lo anterior, si durante el escrutinio y cómputo de alguna elección aparecieran uno o varios votos de una elección diferente cuyo cómputo hubiera finalizado y el acta correspondiente hubiera sido concluida, se procederá de la siguiente manera:

a) El hecho se describirá en la Hoja de Incidentes señalando el sentido del o los votos de que se trate, anexando los mismos e indicando que se envían para que sean considerados en la sesión de cómputo por el Consejo Distrital.

b) La Hoja de Incidentes y sus anexos se deberán integrar al expediente de la elección que corresponda.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

6. Complementariamente a la previsión anterior, una vez concluido el cómputo de Presidencia o de Gubernatura o Jefatura de Gobierno, se procederá de inmediato al llenado y firma del acta de escrutinio y cómputo, para que la información de la misma sea enviada conforme a los procedimientos que se establezcan para los Conteos Rápidos y el PREP. De manera similar se procederá a realizar el escrutinio y cómputo simultáneo de las elecciones subsecuentes, levantándose de inmediato el acta correspondiente a cada una de ellas, lo que impulsará asimismo una mayor oportunidad en el envío de las imágenes y, en su caso, datos requeridos para el PREP.

7. Cada vez que se concluya con el llenado del acta correspondiente a una elección federal o local, se integrará el expediente respectivo, colocándolo en el interior de la caja paquete electoral, y se llenará la fracción que corresponda del cartel de resultados.

8. Al concluir la totalidad de los escrutinios y cómputos de las tres elecciones federales (cinco en las casillas especiales) o la totalidad del número de elecciones locales de que se trate, se iniciará el traslado de los paquetes a las sedes respectivas sin esperar a que concluya el escrutinio y cómputo del otro tipo de elecciones (federales o locales), siempre que la previsión correspondiente haya sido tomada en los mecanismos de recolección. El traslado de los paquetes estará a cargo del funcionario designado por la o el presidente de casilla, quien será eximido de firmar el resto de la documentación de la casilla, permaneciendo los demás funcionarios, lo cual quedará consignado en la constancia de clausura señalando el nombre del funcionario y la hora en que se inició el traslado de los paquetes.

9. Estas actividades serán asistidas por los CAE y CAE locales en los términos que se establezca en el Programa de Asistencia Electoral aprobado para el proceso electoral que corresponda, así como en lo señalado en los convenios de colaboración que se suscriban entre el Instituto y cada OPL.

Respecto a lo previsto en el numeral 4 del citado precepto reglamentario, advertimos que las modificaciones aprobadas por el CG del INE ordenan a los funcionarios de la mesa directiva de casilla que, después de cerrada la votación, abran sucesivamente las urnas, una por una, para revisar su contenido y cerciorarse de que no haya votos depositados en

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

una urna equivocada a fin de que, de ser el caso, se coloquen los votos en la urna que correspondan. Tal revisión preliminar debe iniciar con la elección presidencial y, concluida su revisión, se devolverán las boletas a la urna y se cerrará, continuando luego con la primera elección local de acuerdo con el orden de cómputo establecido en la LEGIPE.

Derivado de lo anterior, estimamos que el CG del INE no alteró el procedimiento de escrutinio y cómputo en casilla, al indicar que la revisión de boletas depositadas equivocadamente por la ciudadanía en las urnas, cuando se trate de casillas únicas, se tenga que hacer una vez cerrada la votación y antes de iniciar con el escrutinio y cómputo de la elección respectiva.

Esto es así, porque, como se precisó, sostenemos que en la LEGIPE no se establece en qué momento debe hacerse la identificación de boletas depositadas en urnas que corresponden a una elección distinta, tal como se corrobora del contenido de los artículos 290 y 292 de dicho ordenamiento legal. Por tanto, a nuestro juicio el CG del INE definió con base en su facultad reglamentaria el instante en que ello debía ocurrir.

Efectivamente, consideramos que la modificación efectuada al numeral 4, del Reglamento de Elecciones resulta un complemento válido de lo previsto en la LEGIPE en relación con el procedimiento de escrutinio y cómputo en casillas únicas, el cual tiene como único efecto precisar el momento en que deben identificarse posibles boletas depositadas equivocadamente por la ciudadanía el día de la jornada electoral. Por ello, a nuestro

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

parecer, el CG del INE no estaba obligado a motivar de manera especial y con carácter reforzado el Acuerdo impugnado.

Asimismo, advertimos que tal previsión no implica una vulneración a los principios de legalidad y secrecía del voto debido a un “doble escrutinio” de paquetes electorales y debido a que los funcionarios de casilla tendrán que abrir las boletas para llevar a cabo dicha actividad.

Si bien es cierto que tendrán que abrirse dos veces las urnas durante el procedimiento de escrutinio y cómputo en las casillas únicas, una para la revisión preliminar de boletas y otra cuando comience el escrutinio y cómputo de la elección respectiva, para quienes suscribimos el voto, esto no se traduce en algún tipo de violación al principio de legalidad puesto que la finalidad del CG del INE al implementar la revisión preliminar es garantizar la certeza y oportunidad en la emisión de resultados confiables por parte de la autoridad.

Estimamos que una identificación anticipada de posibles equivocaciones de la ciudadanía, contribuye a la eliminación de circunstancias que impiden contar con resultados de manera oportuna, mismos que serán transmitidos de igual forma a los programas de conteo rápido y al PREP.

En ese sentido, la disminución de posibles errores en el cómputo de los resultados en casillas donde puedan concurrir hasta seis tipos de elecciones significa un mecanismo que, lejos de atender contra algún principio rector de la materia electoral, favorece la realización del procedimiento de escrutinio y

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

cómputo en las casillas únicas, además de que permite contar con información oportuna y veraz.

Tampoco advertimos que se trate de un “doble escrutinio”, puesto que la revisión preliminar está delimitada solo a que los funcionarios de casilla identifiquen las boletas que no correspondan al tipo de elección, sin realizar algún conteo o manipulación de las mismas a fin de conocer el sentido del voto de la ciudadanía.

La porción normativa del numeral 4, del artículo 246 del Reglamento de Elecciones es precisa al señalar que, previo al escrutinio, los funcionarios de la casilla abrirán sucesivamente las urnas, una por una para cerciorarse que no haya votos depositados en una urna equivocada y, de ser así, los deberán colocar en donde corresponda.

En consecuencia, no existe un riesgo de que los funcionarios de casilla realicen una manipulación o alteración del contenido de las boletas que vulnere la secrecía del sufragio, dado que la revisión preliminar de boletas tiene como objeto exclusivo la identificación de boletas que no correspondan a una elección. Las boletas se identifican por su color, por lo que esta actividad se puede realizar sin mayor contratiempo, además de que, como medida de seguridad, los representantes de los partidos políticos acreditados y, en su caso, los observadores electorales estarán presentes. Además, los funcionarios están, en principio, capacitados previamente por la autoridad y hay vigilancia de los representantes de los partidos políticos en todo momento.

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

Un punto importante es que la fluidez y agilidad de los resultados se obtienen precisamente con el levantamiento de actas, por ende, es importante que los funcionarios de las casillas únicas cuenten con directrices, como es el caso de la revisión preliminar de boletas depositadas en urnas que no corresponden, que garanticen la debida realización del cúmulo de actividades que comprenden al escrutinio y cómputo en las casillas únicas.

Ahora bien, en cuanto a la modificación que prevé el numeral 5, del artículo 246, del Reglamento de Elecciones, consideramos que también es adecuada en razón de que, a pesar de que los funcionarios de casilla hayan realizado una revisión preliminar de la urna para identificar boletas que correspondan a otra elección, cabe la posibilidad de que durante el escrutinio y cómputo se encuentren votos depositados incorrectamente de una elección finalizada por diversas circunstancias (boletas dobladas al mismo tiempo, boletas traspapeladas, etc.), por lo que tal situación debe asentarse en una hoja de incidentes con la información necesaria a fin de integrarla al expediente de la elección respectiva.

Lo anterior, obedece desde nuestra perspectiva a que, como lo mencionamos, en la revisión preliminar no se pueden abrir o manipular los votos, de tal manera que pueden encimarse boletas o existir boletas dobladas una sobre otra, por mencionar algunos supuestos; tales situaciones imposibilitan a los funcionarios de casillas identificar algún error de la ciudadanía al depositarlos en las urnas, de ahí que estimamos correcta la modificación aprobada por el CG del INE.

SUP-RAP-749/2017 y acumulados

En relación a lo previsto en los numerales 6 y 8 del Reglamento de Elecciones, consideramos que los agravios de los partidos políticos deben desestimarse dado que son consecuencia lógica del mecanismo del traslado de paquetes sin esperar a que concluya el escrutinio y cómputo de otro tipo de elecciones, tema que ha adquirido definitividad y firmeza con la emisión del Acuerdo INE/CG399/2017.²⁹

En efecto, para que pueda activarse el traslado de paquetes, el presidente de la mesa directiva de casilla es el encargado de designar a otro funcionario quien será eximido de firmar el resto de la documentación de la casilla. El resto de los funcionarios permanecerán junto con el presidente, lo que se asentará en la constancia de clausura, en donde también se identificará al funcionario comisionado del traslado y la hora en que ello ocurrió

Estimamos que este proceso tampoco altera el procedimiento de escrutinio y cómputo en las casillas únicas, ya que es una previsión complementaria a la actividad del traslado de paquetes, tema que ha adquirido firmeza.

En otro aspecto, precisamos que es inexacta la premisa de que el artículo 297 de la LEGIPE, prevé una situación distinta en relación con el llenado fraccionado del cartel de resultados que se prevé en el numeral 7, del artículo 246 del Reglamento de Elecciones. Si el CG del INE también definió, a falta de previsión legal, el momento en que debe llenarse el cartel de resultados respecto de un tipo de elección federal o local,

²⁹ Dicho acuerdo del CG del INE fue confirmado al resolverse el expediente identificado con la clave el SUP-RAP-609/2017.

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

consideramos que lo hizo en ejercicio de su facultad reglamentaria sin que ello atente contra algún principio rector de la materia electoral.

Por último, en relación con los agravios relacionados con el numeral 9, del citado precepto reglamentario, vinculados con las figuras de los supervisores y capacitadores asistentes electorales locales, destacamos que dicho tema fue validado previamente por la Sala Superior en el citado precedente.

Aunado a lo expuesto, estimamos que, contrariamente a lo sostenido por la mayoría, no existe vulneración al principio de reserva de ley porque el Consejo General del INE está legalmente facultado para emitir normas reglamentarias o modificarlas siempre que regulen aspectos no reservados para el legislador expresamente en la Constitución Federal, lo que implica que puede válidamente precisar o detallar hipótesis o supuestos normativos aplicables al procedimiento de escrutinio y cómputo en casilla única previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para alcanzar los fines y ejercer las atribuciones encomendadas al INE relacionadas con la organización de las elecciones. Todo ello dentro del marco de principios y valores establecido en la Constitución Federal.

En efecto, la facultad reglamentaria del Consejo General del INE se establece expresamente en el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LEGIPE en los siguientes términos: **“Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores**

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

atribuciones [establecidas en el mismo artículo] y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable”.

El artículo 30, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que son fines, entre otros, del Instituto los siguientes:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales, y
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

Acorde con lo anterior, si bien el principio de reserva de ley tiene por objeto evitar que, mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, la autoridad administrativa electoral aborde materias reservadas exclusivamente a leyes emanadas del Congreso de la Unión o de las legislaturas de las entidades federativas, ello no impide que el CG del INE pueda válidamente emitir normas reglamentarias aplicables al procedimiento de escrutinio y cómputo en casilla única para garantizar los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, a fin de optimizar tiempos para llevar a cabo dicho

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

procedimiento y garantizar que las contiendas electorales se celebren bajo esos principios constitucionales.

Sostener lo opuesto, como hace la mayoría –es decir, que el Consejo General al emitir las normas reglamentarias impugnadas viola el principio de reserva de ley– implica asumir un enfoque inadecuado del problema jurídico planteado, que soslaya los fines, atribuciones y obligaciones de la autoridad electoral administrativa.

Adicionalmente, se debe considerar que la Constitución Federal y la ley imponen el deber de las autoridades electorales de velar por el principio de la certeza en el cómputo y escrutinio de la votación y en el resultado de la elección. Aspecto necesario para generar plena confianza de los electores hacia los resultados que la autoridad electoral da a conocer.

En este sentido, las normas reglamentarias que tengan por objeto minimizar el impacto de los errores humanos que suceden el día de la elección al colocar votos en urnas equivocadas, contribuyen a proteger la certeza de la ciudadanía sobre los resultados de las elecciones.

Es fundamentalmente por lo anterior, que nos apartamos del criterio mayoritario, en el cual se considera que el CG del INE sí alteró el procedimiento de escrutinio y cómputo previsto en la LEGIPE para la casilla única, derivado de las modificaciones realizadas al artículo 246 del Reglamento de Elecciones.

Sobre la base de lo expuesto y razonado, a pesar de que coincidimos con la postura de la mayoría, en cuanto a que debe

**SUP-RAP-749/2017
y acumulados**

declararse **fundado** el agravio relativo a la obligación de las personas que pretendan llevar a cabo encuestas de salida o conteos rápidos para dar aviso al INE previo a que éstas se lleven a cabo, e **infundadas** las alegaciones vinculadas con la calidad de la documentación electoral en los procesos electorales locales y la omisión del CG del INE de emitir las reglas de paridad de género para el registro de candidaturas locales, al disentir en el tema de la revisión preliminar durante el procedimiento de escrutinio y cómputo en casilla única, estimamos necesario suscribir en conjunto el presente **voto particular**.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**