

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO HUGO MOLINA MARTÍNEZ, EN RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE DE CLAVE RAP-127/2021 DEL INDICE DEL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA.

Con el debido respeto hacia mi compañera y compañeros de Pleno, me permito expresar mi disenso respecto al proyecto presentado por el Magistrado Julio Merino Enríquez, dentro del expediente de clave **RAP-127/2021**.

Las razones por las que me aparto del sentido de la resolución, radican en que, a mi parecer, la materia del recurso de apelación que nos ocupa es competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, principalmente porque se encuentra dirigida a un acto de aplicación del reglamento de elecciones del Instituto Nacional Electoral, en específico, del anexo 9.4 del mismo.

Asimismo, estimo oportuno subrayar que mi voto no atiende a los aspectos del fondo del asunto presentados en el proyecto, sobre los cuales incluso podría coincidir en algunas de sus premisas y conclusiones; no obstante, mi diferencia reside en que no somos la autoridad con atribuciones para pronunciarnos sobre el mérito del problema jurídico.

En efecto, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estatuye que las impugnaciones en contra de actos que, conforme a la base V del artículo 41 de la propia constitución, realice el Instituto Nacional Electoral **con motivo de los procesos electorales locales**, serán resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A su vez, el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), del ordenamiento constitucional en consulta, establece como atribuciones del Instituto Nacional Electoral, en los procesos electorales locales y federales, entre otras, las tareas relativas a capacitación electoral; ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de sus mesas; y de reglas, lineamientos,

criterios y formatos en materia impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Es así que, de la intelección sistemática realizada sobre las normas constitucionales antes mencionadas, se deduce que, aquellas actividades del proceso electoral local, en las que encuentren aplicación lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral, la competencia en el conocimiento de posibles inconformidades radica en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Incluso, en el caso de surgir duda sobre si alguna actuación o lineamiento del Instituto Nacional Electoral,¹ encuentra o no margen material dentro de lo establecido en el artículo 41 constitucional antes invocado, la única autoridad competente para pronunciarse sería la autoridad judicial federal.

Bajo esta tesitura, considero que este Tribunal Estatal Electoral carece de competencia para revisar judicialmente actos que tengan como fundamento y origen disposiciones o lineamientos, particulares o generales, emitidos por el Instituto INE.

Luego, en el caso concreto, aun y cuando el Instituto Electoral local emitió un acto administrativo propio, su actuación tuvo fundamento en su atribución de aplicar las reglas, lineamientos y criterios que establezca el Instituto Nacional Electoral; tal y como se menciona en el capítulo de competencia del propio acuerdo del Instituto.

Ciertamente, en dicho acuerdo del Instituto Estatal Electoral se motiva expresamente que *se emite en observancia a lo dispuesto en el anexo 9.4 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.*

Atendiendo a la propia motivación del acuerdo reclamado, queda de patente que se dictó en observancia y aplicación de disposiciones emitidas por el INE.

¹ En lo subsecuente "INE".

Ahora bien, con el fin de establecer la competencia para conocer acerca de la legalidad o constitucionalidad del acto reclamado en esta instancia, en el que encuentra aplicación el reglamento de elecciones y su anexo 9.4, es necesario mencionar los antecedentes que dieron lugar a las normas dispuestas en dicho anexo:

1. Por acuerdo del INE de clave **INE/CG112/2015**, del 25 de marzo de 2015, se establecieron los primeros criterios nacionales para que los representantes de los partidos políticos, votaran en las casillas ante las cuales se encontraran acreditados.

Cabe referir que, en esa ocasión, la decisión del INE para regular nacionalmente el tema de votación de representantes de partidos políticos ante casilla, encontró fundamento en su atribución establecida en el artículo 41, párrafo segundo Base V, Apartado B, inciso a), numerales 1 y 4, de la Constitución Federal, y en el artículo 32, numeral 1, inciso a), fracciones I, III, IV y V de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.²

Esto es que, bajo una fundamentación cuya validez no es materia del asunto que nos ocupa, el INE estableció que contaba con competencia para definir el tema en trato con cobertura nacional.

2. Dicho acuerdo fue impugnado ante la Sala Superior, y en la sentencia dictada en el expediente **SUP-RAP-120/2015**, se resolvió modificar el acto impugnado para realizar ciertos ajustes a los criterios de emisión de votación de los representantes de partidos políticos.

Aquí también es importante hacer notar que, con dicha sentencia se validó la competencia del INE para intervenir nacionalmente en el tema.

² Disposiciones que prescriben que, para los Procesos Electorales Federales y Locales, el Instituto Nacional Electoral tendrá las atribuciones relativas a: la capacitación electoral; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; 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.

3. Por acuerdo de clave **INE/CG243/2015**, el Instituto Nacional Electoral dio cumplimiento a la mencionada sentencia de Sala Superior, y modificó los criterios de emisión de votación de representantes de partidos políticos, tanto para los procesos electorales federales como locales.

4. Posteriormente, por acuerdo de clave **INE/CG307/2015**, el Instituto Nacional Electoral, estableció la imposibilidad material para instrumentar los cambios decretados en el diverso acuerdo de clave INE/CG243/2015, en virtud de encontrarse en desarrollo el proceso electoral federal y locales concurrentes.

Es importante subrayar que, en este acuerdo, en el punto de acuerdo Segundo, se instruyó a la Junta General Ejecutiva del INE a realizar las acciones conducentes para contar con los mecanismos que permitieran dar cumplimiento a la sentencia del expediente SUP-RAP-120/2015, en los siguientes procesos electorales.

5. Es así que, el 22 de noviembre de 2017, el INE emitió el acuerdo **INE/CG565/2017**, en el que, entre otras cosas, en su considerando 104, se estableció la necesidad de incluir en el propio Reglamento de Elecciones, los mecanismos de voto diferenciado para las representaciones de los partidos políticos y candidaturas independientes en los Procesos Electorales Locales, conforme a las disposiciones contenidas en la sentencia de Sala Superior emitida en el expediente SUP-RAP-120/2015.

En función de lo anterior, se adicionó el numeral 3 del artículo 261 del Reglamento, en el sentido de que los representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, así como los representantes de los candidatos independientes podrían ejercer su derecho al sufragio **conforme a los criterios establecidos al efecto en el Anexo 9.4.**

Al respecto es relevante atender los fundamentos expresados por el INE, para regular nacionalmente lo relativo al tema de la emisión del voto de

representantes de partidos políticos ante casillas; siendo medularmente los siguientes:

- Que conforme al artículo 44, numeral 1, inciso gg) de la LGIPE, el Consejo General, tiene dentro de sus atribuciones la de aprobar y expedir los Reglamentos, Lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución.
- Que el artículo 442 del Reglamento de Elecciones señala que los acuerdos que apruebe el Consejo General del INE que regulen algún aspecto o tema no contemplado en el propio ordenamiento y que se encuentre relacionado con los Procesos Electorales Federales y locales, deberán sistematizarse conforme al procedimiento de reforma que se contemple en el mismo reglamento, a fin de que se contemple en el mismo a toda la normativa relacionada con la operatividad de la función electoral y se evite la emisión de disposiciones contradictorias, así como la sobrerregulación normativa.
- Que el Reglamento en su artículo 443, numerales 1 y 3, señala que todas aquellas disposiciones que apruebe el Consejo General, de naturaleza técnica y operativa, que deriven de las normas contenidas en el mismo deberán agregarse como anexos al mismo, los cuales formarán parte integral del Reglamento.
- Que las representaciones de los partidos políticos, y en su caso, los de las candidaturas independientes, como ciudadanía mexicana tienen el derecho constitucional y convencional de ejercer el sufragio activo, y ante la circunstancia de que se encuentren en una sección diversa a la referida en su credencial para votar, no constituye de modo alguno una razón suficiente para limitar su derecho a sufragar.
- Que el INE ha garantizado ese derecho de vigilancia, toda vez que la legislación de la materia no restringe o condiciona este derecho al establecer en el propio Reglamento de Elecciones que "podrán

registrar como representantes de mesas directivas de casilla y generales, a ciudadanos cuyo domicilio de su credencial para votar corresponda a un Distrito, municipio, demarcación territorial, entidad federativa o circunscripción, distinto a aquel en que actuará como representante".

- Que por ello, el Instituto pretende hacer compatibles los principios que rigen los procesos electorales, como son certeza y representación ciudadana, con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos al sufragio y de los partidos políticos de contar con representantes ante las mesas directivas de casilla.
- Que toda vez que, en el Reglamento de Elecciones, no se encuentran expresamente normadas las modalidades de votación de las personas representantes en las casillas se estima necesario incluir en el mismo, los mecanismos de voto diferenciado para las representaciones de los partidos políticos y candidaturas independientes en los Procesos Electorales Locales, atendiendo en este ámbito las disposiciones del TEPJF contenidas en el expediente SUP-RAP120/2015.

Del marco anterior, se deducen dos premisas centrales que generan la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la materia de impugnación que nos ocupa:

a. La intención normativa del INE al emitir el acuerdo de clave **INE/CG565/2017**, en el que se crea el anexo 9.4 materia de aplicación en el acto reclamado, fue regular como autoridad exclusiva lo relativo a la emisión del voto de los representantes de partidos políticos y candidaturas independientes en casilla, tanto en elecciones federales como locales;

Esto se corrobora, cuando en el punto Cuarto del acuerdo, se ordena comunicar la determinación a los órganos directivos de los OPLES, a fin de que realicen las previsiones correspondientes y, de ser necesario, **promuevan las adecuaciones a los documentos normativos** que hubiesen aprobado con antelación.

Es decir que, contiene una declaratoria general de derogación expresa sobre cualquier acuerdo, lineamiento o disposición de los OPLES, que se hubiese emitido antes del acuerdo INE/CG565/2017.

b. La existencia de un nexo causal entre el acuerdo del INE de clave INE/CG565/2017, y la sentencia de Sala Superior del expediente SUP-RAP-120/2015, pues aquél se emite en cumplimiento y bajo las directrices de ésta.

Luego, si el anexo 9.4 derivó del acuerdo INE/CG565/2017, y éste a su vez, se emitió en función de lo ordenado al INE en la sentencia de Sala Superior, ya mencionada, entonces, es evidente que el proyecto de resolución que ahora analizamos, tiene como materia la revisión judicial de actos derivados de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con independencia de que el Instituto hubiese emitido un acto administrativo sobre lo que el INE le ordenó.

Así por ejemplo, entre otros asuntos, la Sala Regional Guadalajara, al resolver el expediente **SG-JDC-49/2021**, **declaró de oficio la incompetencia** de un Tribunal Electoral local que conoció sobre la impugnación contra un acuerdo que emitió un organismo público electoral con fundamento en lineamientos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación a candidaturas independientes, bajo el argumento de que dichas determinaciones del INE, son competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por razones de materia, en virtud de que le corresponde conocer y resolver sobre las impugnaciones de los actos y/o acuerdos emitidos por los órganos del INE con motivo de los procesos electorales locales, con base en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 7º de la Constitución Federal.

Además, cabe señalar que, en la próxima jornada electoral en Chihuahua, se instalarán casillas únicas para sufragar, entre otros, para los cargos de diputaciones de mayoría relativa, locales y federales, de manera que

existirá una seria discrepancia al permitirse a los representantes de partidos políticos emitir su voto en la elección de diputaciones federales, aun y cuando no se encuentren en su distrito, mientras que en la elección de diputaciones locales le será negado; con lo que queda patente que el tema en trato se encuentra inmerso en un sistema dirigido y diseñado por la autoridad nacional de la materia, y no así por el Instituto Electoral local.

Resta decir que, el caso concreto incide también en la **Estrategia Nacional de Capacitación** emitida por el INE, pues los funcionarios de casilla fueron capacitados para permitir la votación de los representantes de partidos políticos en casilla, conforme a lo establecido en el Anexo 9.4 del Reglamento de Elecciones, cuyas disposiciones se hacen de lado en el proyecto de resolución al proponer directrices diversas al mismo, lo que de suyo envuelve su inaplicación implícita.

Por las razones anteriores, es que me aparto del criterio de la mayoría, y emito el presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General del veintiuno de diciembre de dos mil veinte del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, por el que se implementa la firma electrónica certificada en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación y procedimientos sancionadores en materia electoral.

Nombre: Hugo Molina Martínez
Fecha de firma: 12/05/2021 17:22:47
Hash: 3955160ef7ab33f857a636414532695a
HUGO MOLINA MARTINEZ
MAGISTRADO