

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA,  
INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN  
SUP-REC-1638/2018 Y ACUMULADOS**

RECURRENTE: PRI Y OTROS  
AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL MONTERREY

**Tema:** Elección del ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León.

**Consideraciones**

**Razonamiento  
de la mayoría**

La mayoría determinó que el recurso de reconsideración **es procedente** porque:

- Del asunto planteado se advierte una **violación grave a principios constitucionales**.
- **Existe un error judicial material**, porque se afectó el principio de certeza en los resultados.

Al estudiar el **fondo del asunto**, la mayoría de los integrantes del pleno de esta Sala Superior determinó que existía vulneración a la cadena de custodia, por lo que decidieron **anular la elección** para la renovación del ayuntamiento de Monterrey y, en consecuencia, **ordenaron celebrar elecciones extraordinarias**.

**Sentido del  
voto particular**

Los recursos de reconsideración son notoriamente improcedentes, ya que en los mismos no hay tema de constitucionalidad o convencionalidad alguno.

**Consideraciones**

**1. Consideraciones relacionadas con la procedencia.**

- En el caso concreto, no advertimos una situación de tal naturaleza que se permita hablar de una posible violación grave a principios constitucionales y que, además, no haya sido propiamente analizada por la Sala Regional. Contrariamente, a nuestro juicio, la Sala Monterrey llevó a cabo un análisis exhaustivo de las casillas impugnadas, lo que la llevó a sostener una conclusión determinada.

- El recurso tampoco es procedente por existir un error judicial, porque de conformidad con la jurisprudencia 12/2018, de rubro "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL", el error judicial debe ser una equivocación evidente e incontrovertible que se aprecie con la sola revisión del expediente.

**2. Supuesta vulneración del principio de certeza derivado de inconsistencias en las sentencias del Tribunal local y de la Sala Monterrey.**

La mayoría considera que las irregularidades en cuanto a la discrepancia entre las casillas controvertidas y las anuladas, tanto por el Tribunal local y la Sala Monterrey, son irregularidades graves que vulneran el principio de certeza. En consideración de los suscritos son temas de legalidad; por tanto, no se advierte una razón jurídica para considerar que el asunto amerite ser tratado de manera distinta o particular.

**3. La falta de comprobantes de entrega de los paquetes electorales no es una irregularidad grave y determinante que justifique anular la votación.**

La falta de comprobantes de entrega de los paquetes electorales es una irregularidad. Sin embargo, no se puede calificar como grave, debido a que hay otras medidas para subsanar la falta de la documentación y para proteger la autenticidad de los resultados. En consecuencia, contrario a lo razonado en la sentencia, es impreciso que hubiese incertidumbre respecto a la integridad de los paquetes electorales y que, consecuentemente, quedara viciada la certeza de la votación recibida en las casillas correspondientes.

**4. Determinación de anulación de la elección.**

Consideramos que la determinación de **anular la elección** para la renovación del ayuntamiento de Monterrey, así como la consecuente **orden de celebrar elecciones extraordinarias** supone una contravención al principio de congruencia, tanto desde una perspectiva interna como externa.

Lo anterior, porque el alcance que se está dando a la determinación va más allá de la controversia que se sometió al conocimiento de la Sala Superior, además de que no se corresponde con una revisión del análisis efectuado por la Sala Monterrey, puesto que del contenido de la sentencia impugnada y de la pretensión de los partidos recurrentes, el estudio de la controversia no es susceptible de derivar en un pronunciamiento sobre la validez o invalidez de la elección, sino únicamente en valorar si se actualizó o no una irregularidad grave y determinante en relación con diversas casillas, de manera que procediera anular la votación recibida en éstas.

Como la sentencia deja sin efectos la asignación de las regidurías de representación proporcional, estimamos innecesario manifestar en el presente nuestra posición sobre las impugnaciones que se presentaron en torno a esas cuestiones.

**Conclusión:** Lo adecuado hubiera sido desechar todas las demandas, al no actualizarse el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración.

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA SUP-REC-1638/2018 Y ACUMULADOS (VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DEL MUNICIPIO DE MONTERREY)<sup>1</sup>**

A continuación, desarrollamos nuestra postura en cuanto al proyecto de sentencia en el asunto SUP-REC-1638/2018 y acumulados, por medio del cual se cuestiona la validez de la votación obtenida en diversas casillas en el marco de la elección del ayuntamiento de Monterrey.

Concretamente, se desarrollarán los motivos por los cuales nos **posicionamos en contra** del proyecto que se pone a nuestra consideración, en relación con tres puntos: **i)** la procedencia del recurso de reconsideración, en cuanto hace a los agravios relativos a la cadena de custodia de 190 casillas; **ii)** las conclusiones analizadas en el fondo del recurso, que tuvieron como resultado un cambio de ganador con respecto a la asignación hecha en la Sala Monterrey, y, finalmente, **iii)** la decisión de anular la elección.

En los párrafos siguientes se explicarán, en ese orden, cada uno de estos motivos.

**1. Improcedencia del recurso de reconsideración en cuanto a la violación a la cadena de custodia en relación con 190 casillas**

En el proyecto se afirma que el recurso de reconsideración es procedente, esencialmente por dos motivos.

**a) Del asunto planteado se advierte una violación grave a principios constitucionales**

---

<sup>1</sup> Colaboraron en la elaboración de este documento Alexandra D. Avena Koenigsberger, Augusto Arturo Colín Aguado, Ana Cecilia López Dávila y Claudia Elvira López Ramos.

## SUP-REC-1638/2018 Y ACUMULADOS

De acuerdo con el proyecto que se propone, se considera que el recurso de reconsideración es procedente porque del análisis preliminar del caso se advierte la existencia de irregularidades graves que pueden afectar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones y, además, que la Sala Responsable no adoptó las medidas necesarias para garantizar o subsanar los errores o las irregularidades.

Se afirma, además, que de los agravios planteados por los recurrentes se hace valer una posible afectación al principio de certeza, derivado de un estudio indebido de la Sala responsable. De esta forma, se afirma, la controversia planteada implica determinar si la voluntad del electorado, la autenticidad del sufragio y el principio de certeza fueron vulnerados o no.

Finalmente, en cuanto a este punto, se sostiene que de lo resuelto tanto por el tribunal local, como por la Sala responsable, y debido a las inconsistencias advertidas en ambas sentencias, ambos órganos jurisdiccionales fueron omisos en dotar de certeza respecto de cuántas casillas son el objeto de la controversia, dentro de un contexto como el del Ayuntamiento de Monterrey en el cual, de conformidad con el cómputo municipal originario del OPLE, la diferencia entre el primer y segundo lugar fue menor al uno por ciento.

No compartimos este criterio por varios motivos. Primero, a nuestro juicio, los planteamientos de la parte actora en cuanto a la validez de la votación recibida en diversas casillas del ayuntamiento de Monterrey se centran, esencialmente, en mostrar que hubo una vulneración en la cadena de custodia de 190 paquetes electorales.

En sentido contrario a lo sostenido por el proyecto, consideramos que el caso concreto no consiste en una situación extraordinaria que deba ser analizada por esta Sala Superior o que, al menos, sea esencialmente distinta a los demás recursos de reconsideración en los cuales se ha alegado una vulneración a la cadena de custodia y que han sido desechados. En efecto, ha sido criterio de esta Sala Superior, que las

alegaciones relativas a la cadena de custodia son cuestiones de mera legalidad no susceptibles de ser analizadas en el recurso de reconsideración.

Es decir que, a nuestro juicio, en este caso no existe una situación esencialmente distinta que amerite o que merezca un tratamiento, o unas consideraciones distintas, de aquellos casos que **en este mismo proceso electoral** han sido desechados por no contener una cuestión de constitucionalidad, a pesar de que se alegó una vulneración a la cadena de custodia.

En este sentido, de considerar que este recurso de reconsideración merece un tratamiento diferente, se estaría juzgando con dos estándares distintos dentro de un mismo proceso electoral, lo cual es a todas luces injustificado.

Más aun, no se considera que la aparente o alegada vulneración a la cadena de custodia de la elección del ayuntamiento de Monterrey sea más gravosa que la alegada en otras situaciones, en distintos ayuntamientos. Así, por ejemplo, en los recursos de reconsideración SUP-REC-1111/2018; SUP-REC-1192/2018; SUP-REC-1299/2018; SUP-REC-1580/2018; SUP-REC-1573/2018; SUP-REC-1294/2018 y SUP-REC-1281/2018, entre otros, se alegaron violaciones graves y sistemáticas a la cadena de custodia que desembocó en falta de certeza sobre los resultados electorales, sin que esta Sala Superior considerara que se trataba de una cuestión de constitucionalidad que ameritaba ser analizada en esta instancia.

Del análisis de las demandas de los recursos de reconsideración antes mencionados, se advierte que se alegó en términos muy similares una vulneración a la cadena de custodia sistemática y generalizada que impidió tener certeza de los resultados electorales. Sin embargo, en todas esas situaciones, al haber sido ya analizadas previamente por una instancia federal, fue criterio de esta Sala Superior que no subsistía una

## SUP-REC-1638/2018 Y ACUMULADOS

cuestión de constitucionalidad que ameritara ser analizada en el recurso de reconsideración. Se considera que la misma suerte corre el recurso de reconsideración analizado ahora.

Ahora bien, nos resulta importante destacar que, en la sesión del treinta de septiembre pasada, esta Sala Superior resolvió el desechamiento de varios recursos de reconsideración, en el marco de las elecciones en distintos ayuntamientos de Chiapas, en los cuales se alegaba un contexto de violencia generalizada que desembocó en diversas irregularidades y que, por tanto, se impidió tener certeza de los resultados electorales. En muchos de estos supuestos, se alegó una violación grave a principios constitucionales y se pidió la nulidad de la elección. Sin embargo, fue criterio de esta Sala Superior que todos esos agravios implicaban un estudio de legalidad que ya había sido analizado adecuadamente en una instancia federal.

Concretamente, en diversos recursos de reconsideración relacionados con esas elecciones, estaba involucrada la temática de la cadena de custodia por la presunta afectación de la integridad y seguridad de los paquetes electorales (por robo y destrucción). A su juicio esto implicaba una vulneración grave de principios constitucionales y, por tanto, se actualizaba el requisito especial de procedencia de tales recursos.

Entre estos asuntos se encuentran el SUP-REC-1322/2018 y acumulado (Chanal); el SUP-REC-1343/2018 y acumulados (Mazatán); SUP-REC-1362/2018 (la Concordia); SUP-REC-1282/2018 y acumulados (Tapilula); y SUP-REC-1334/2018 y acumulado (Ocozocoautla de Espinosa).

La particularidad determinante en todos esos asuntos, tal como se precisó mediante ciertos votos particulares, consistió en que el robo de la paquetería electoral se dio en un contexto generalizado de violencia, además de que también había indicios de otras irregularidades graves (quema de casillas, agresiones a funcionarios y al electorado, etcétera). Por todo lo anterior, estimó que en esos casos se actualizaba el criterio

contenido en la jurisprudencia 5/2014, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES**, pues los actos sistemáticos y generalizados de violencia pudieron traducirse en afectaciones graves a los principios de legalidad, objetividad, certeza y equidad.

De esta manera, se destaca que la situación de hecho a partir de la cual valoró que se justificaba la procedencia de los mencionados recursos de reconsideración es muy distinta a las circunstancias en torno a las cuales versa el cuestionamiento sobre la validez de la votación recibida en diversas casillas en el marco de la elección del municipio de Monterrey.

Además, se estima pertinente resaltar que, en esos casos, la mayoría de los integrantes del pleno de esta Sala Superior decidieron desechar controversias que involucraban incidencias sobre los paquetes electorales mucho más graves a las que se plantean en el asunto bajo estudio, mismas que trascendían de manera evidente al principio de certeza en materia electoral, el cual ahora es empleado como justificación para adentrarse a un estudio de fondo.

De esta forma, en el caso concreto, no advertimos una situación de tal naturaleza que se permita hablar de una posible violación grave a principios constitucionales y que, además, no haya sido propiamente analizada por la Sala Regional. Contrariamente, a nuestro juicio, la Sala Monterrey llevó a cabo un análisis exhaustivo de las casillas impugnadas, lo que la llevó a sostener una conclusión determinada.

De analizar el fondo de este recurso de reconsideración, estaríamos: **1)** juzgando de manera distinta a cómo hemos venido juzgando otros recursos, y **2)** convirtiendo el recurso de reconsideración en una tercera instancia ordinaria de revisión de las salas regionales. Así, aceptar que se

debe analizar lo alegado por los actores en cuanto a la cadena de custodia, aun cuando esto **ya fue analizado por la Sala Monterrey**, implica cuestionar el estudio que llevó a cabo dicha autoridad judicial y, como consecuencia, convertir al recurso de reconsideración en una tercera instancia.

Contrariamente a lo que sostiene el proyecto, se considera que lo alegado por la parte actora en cuanto al estudio realizado por la Sala Regional relativo a la cadena de custodia de 190 casillas implica cuestionar el principio de exhaustividad y congruencia que, en criterio de esta Sala Superior, implica un estudio de mera legalidad y, por tanto, no actualiza el requisito especial de procedencia. Por tanto, no coincidimos en que subsistan violaciones graves a principios constitucionales que ameriten ser subsanados por esta Sala Superior.

Además, si bien entendemos que pudieran existir motivos por los cuales se pueda cambiar la postura de la Sala Superior, de forma que se sostenga que este tipo de agravios implican un estudio de constitucionalidad, lo cierto es que esta nueva reflexión tendría que darse en un proceso electoral futuro, ya que, en el actual, esta Sala Superior ya ha sostenido un criterio que, en atención al principio de certeza y de congruencia, no debería ser modificado a estas alturas.

Adicionalmente, en la sentencia se justifica que el asunto amerita un estudio de fondo debido a que, de una revisión preliminar de las sentencias de las instancias previas se advierten inconsistencias que no dotan de certeza la decisión adoptada. En concreto, se refieren a inconsistencias en cuanto al número de casillas que en un principio se estableció que se anularían en cada una de las sentencias, en relación con las que finalmente se anularon o convalidaron.

A nuestra consideración, las supuestas inconsistencias no son una justificante para la procedencia de los recursos de reconsideración, pues – en todo caso– se trataría de vicios derivados de una contravención al

principio de congruencia interna que debe regir las decisiones adoptadas por las autoridades jurisdiccionales, aspecto que ha sido concebido por esta Sala Superior, en reiteradas ocasiones, como una cuestión propiamente de legalidad. Sobre este punto se profundizará más adelante.

**b) Error judicial material**

Por otro lado, en el proyecto se señala que existe un error judicial por parte de la Sala Monterrey, traducido concretamente en un error material porque se afectó el principio de certeza en los resultados.

Tampoco coincidimos con esto, primero, porque a nuestro juicio los presupuestos de procedencia del recurso de reconsideración por error judicial son concretos y, contrario a lo sostenido en el proyecto, esta Sala Superior no ha reconocido el error judicial en su vertiente material.

De conformidad con la jurisprudencia 12/2018<sup>2</sup> de la Sala Superior, al margen de las problemáticas de constitucionalidad, el recurso de reconsideración también procede en contra de sentencias de las salas regionales en las que no se realice un estudio de fondo, siempre que se cumplan las condiciones siguientes:

- Que la falta de estudio de fondo sea atribuible a la sala regional responsable por un error evidente e incontrovertible, apreciable de la simple revisión del expediente, que sea determinante para el sentido de la sentencia cuestionada.
- Que exista la posibilidad cierta, real, manifiesta y suficiente para revocar la sentencia impugnada y ordenar la reparación de la

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL.** La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de abril de dos mil dieciocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



violación atinente, a través de la medida que al efecto se estime eficaz.

Respecto al error judicial, tal como lo indica el texto de la jurisprudencia en cita, debe ser una equivocación —dar por cierto lo que no lo es— evidente e incontrovertible que se aprecie con la sola revisión del expediente.

En ese orden de ideas, se estima que el error judicial en los términos que lo ha sostenido esta Sala Superior se refiere únicamente a temas relacionados con problemas de procedencia y no en cuanto al fondo del tema, como lo utilizan en el caso que se somete a votación.

No obstante, es importante destacar que incluso entendiendo que el error judicial se pudiera tratar de un tema de fondo, me parece importante destacar que si el tribunal local anula 177 casillas y la sala regional menciona validar 190, esto se debe a un error generado por la mención indebida de casillas en la determinación local, que repite la sala regional, que no tiene vulneración alguna al recómputo realizado por ambas instancias.

Esto, pues si bien la autoridad local menciona a lo largo de su sentencia más casillas en las que, en principio, estima que se violenta la cadena de custodia de los que en la parte de efectos anula, esto se debe a que mencionó casillas dos veces o a un simple error que no redundará en el recómputo final. Incluso, la mención indebida por la sala regional de las 190 casillas tampoco afecta el cómputo regional ya que únicamente válida las casillas previamente anuladas, que fueron 177 y a partir de ese escenario genera el cómputo.

Por lo anterior, tampoco coincidimos en que se trate de un error judicial que justifique la procedencia del recurso de reconsideración

## **2. Supuesta vulneración del principio de certeza derivado de inconsistencias en las sentencias del Tribunal local y de la Sala Monterrey**

En este apartado se profundiza en las ideas por las que se considera que no es jurídicamente viable que la Sala Superior deje sin efectos la sentencia de la Sala Monterrey a partir de las razones que se sustentan en la sentencia.

Según se explicó en el apartado anterior, las supuestas inconsistencias en que incurrieron las distintas instancias jurisdiccionales, en relación con el número de casillas en las que se actualizaron irregularidades y las que finalmente fueron anuladas, guardan relación con el cumplimiento del mandato de congruencia que se debe observar en todas las decisiones de las autoridades jurisdiccionales.

Este Tribunal Electoral ha considerado de manera consistente, como un principio que rige el actuar de todo órgano jurisdiccional, que toda sentencia dictada a partir de los medios de impugnación que resuelve debe cumplir con el mandato de congruencia, tanto desde una perspectiva interna como externa.

La congruencia externa consiste en la coincidencia entre lo resuelto y la controversia planteada por las partes, a partir de la valoración de las demandas respectivas y de los actos objeto de impugnación, de modo que no se introduzcan aspectos ajenos a la controversia. Mientras tanto, se ha definido que la congruencia interna supone la exigencia de que “en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos”<sup>3</sup>.

De esta manera, en el proyecto se concede la razón en cuanto a que fue indebido que la Sala Monterrey convalidara la votación recibida en 190 casillas, a pesar de que el partido político recurrente había centrado la controversia en 114. Así, se explica que la Sala Regional, de manera

---

<sup>3</sup> Con sustento en la jurisprudencia 28/2009, de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

indebida, se pronunció sobre más casillas de las que originalmente fueron anuladas por la violación a la cadena de custodia.

Con base en lo anterior, se sostiene que la autoridad jurisdiccional amplió el planteamiento del promovente y aumentó el número de casillas y su causa de pedir, resolviendo más allá de lo pedido, lo cual es contrario a Derecho. Es a partir de esta situación que se justifica la revocación de la sentencia recurrida, debido a la existencia de un error material que –a decir de la mayoría– afectó el principio de certeza.

Como puede observarse, el estudio con base en el cual se deja sin efectos la decisión de la Sala Monterrey versa sobre una cuestión de legalidad, a saber, la violación del principio de congruencia, tanto en su vertiente interna como externa.

El principio de congruencia externa se estima violado debido a que la Sala Monterrey revisó y se pronunció sobre un universo de casillas más amplio al que le fue puesto a consideración por parte del partido promovente. En tanto, se dice que se advierte una incongruencia interna debido a que no hay correspondencia entre el número de casillas respecto a las cuales se identifica la violación y las que en última instancia se anulan.

En ese sentido, insistimos que estas cuestiones propiamente suponen un estudio de problemáticas de legalidad, y precisamente es esta la postura que de manera consistente ha adoptado la Sala Superior. Por lo tanto, no se advierte una razón jurídica para considerar que el asunto bajo estudio amerite ser tratado de manera distinta o particular.

Entonces, no habría justificación para que la decisión de la Sala Monterrey fuera revocada por la situación identificada en la sentencia.

**3. La falta de comprobantes de entrega de los paquetes electorales no es una irregularidad grave y determinante que justifique anular la votación**

Tampoco compartimos las ideas conforme a las cuales se realiza un estudio en plenitud de jurisdicción del planteamiento sobre la supuesta violación de la cadena de custodia de la paquetería electoral.

Tal como se aprecia en el proyecto, la cuestión principal consiste en determinar si ciertas circunstancias relacionadas con la documentación electoral pueden calificarse como una violación a la cadena de custodia de los paquetes electorales en relación con diversas casillas y, en su caso, si aquella implicaría una irregularidad grave y determinante que justificaría anular la votación recibida en los centros de votación correspondientes. En concreto, las situaciones identificadas consisten, por un lado, en la falta de los comprobantes de entrega de diversos paquetes electorales y, por el otro, en la no identificación de las personas que entregaron los paquetes en los casos en los que sí se cuenta con el mencionado comprobante.

Se comparte lo señalado en el proyecto en el sentido de que la falta de los comprobantes de recepción de los paquetes electorales puede considerarse como una irregularidad o un vicio, pues en diversos preceptos legales y reglamentarios que versan sobre la cadena de custodia de los paquetes electorales se contempla dicha exigencia. El conocimiento sobre el día y la hora en que se entregaron los paquetes electorales, la identificación de las personas que se encargaron de cumplir con esa función y el estado en que se encontraba la paquetería son aspectos que abonan a tener certeza respecto a la integridad de las boletas electorales y a que los resultados en las actas son el auténtico reflejo de la votación emitida por la ciudadanía en las urnas.

No obstante, la falta de la documentación que corrobore esa información no genera –en sí misma– una violación a la cadena de custodia de los paquetes electorales.

En definitiva, el sistema electoral debe garantizar los principios de independencia, imparcialidad y certeza en cuanto al conteo de los sufragios y a la autenticidad de las elecciones, a través de la

implementación de mecanismos que permitan al electorado tener confianza en la seguridad de las boletas electorales y en las condiciones bajo las cuales se realiza el cómputo de la votación. De esta manera, la cadena de custodia respecto a los paquetes electorales implica –cuando menos– establecer lineamientos para garantizar el traslado de la paquetería donde se depositan los sufragios desde los centros de votación hasta el domicilio donde se realizará el cómputo definitivo de la elección correspondiente. Lo anterior incluye que los paquetes electorales sean entregados en un plazo definido y que únicamente sean manejados por el personal autorizado.

La finalidad detrás de la cadena de custodia es proteger el sufragio, de manera que se asegure que los resultados finales son un reflejo auténtico de la voluntad del electorado.

Bajo esta perspectiva, se considera que si bien es relevante establecer mecanismos de seguridad en el marco de la cadena de custodia de los paquetes electorales, como lo es la emisión de comprobantes de recepción en la que se certifique determinada información que abona a la certeza respecto a su integridad y seguridad, lo cierto es que la inobservancia de dichas garantías no permite concluir, al menos de manera automática, que se produce incertidumbre respecto a los resultados de la votación.

En todo caso, la falta de esa documentación podría generar un indicio en cuanto a la violación de la cadena de custodia, pero tendría que administrarse necesariamente con otros elementos o circunstancias para poder arribar a la conclusión razonable de que se perdió la certeza respecto a que el contenido de la paquetería no fue manipulado indebidamente.

La normativa aplicable para el cómputo de las elecciones municipales en el estado de Nuevo León permite corroborar que a pesar de la falta de los comprobantes de entrega de los paquetes electorales es factible tener

certeza de la autenticidad de los resultados electorales. Entre otras cuestiones, la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León contempla lo siguiente en relación con el cómputo de las elecciones municipales:

- Primeramente, se prevé un escrutinio y cómputo de la votación realizado por las mesas directivas de casilla. Concluido el mismo, el secretario de la mesa debe llenar las actas respectivas, en las que hará constar con número y letra el cómputo final y los incidentes ocurridos durante el proceso electoral. De todas las actas se deben hacer copias suficientes para tener las correspondientes a cada paquete electoral y para entregar una a cada persona representante de partidos políticos o candidaturas (artículo 248).
- En la integración de los paquetes electorales se deben agregar dos ejemplares del acta final de escrutinio y cómputo, el primero para el cómputo que realizará el órgano electoral correspondiente, y el segundo para la alimentación del programa de resultados electorales preliminares. Los dos ejemplares de las actas deben colocarse en distintos sobres cerrados, adheridos al exterior del paquete electoral (artículo 251).
- Las comisiones municipales electorales deben extender a la mesa directiva de casilla comprobantes de la recepción de cada paquete electoral de las elecciones, incluyendo las relativas a ayuntamientos. En ese sentido, deben dar fe del estado que guardan cada uno de los paquetes y tomar nota de los que presenten huellas de violación, debiendo depositarlos en la estantería instalada con ese propósito (artículo 255).
- El cómputo de las elecciones para la renovación de los integrantes de los ayuntamientos será realizado por las comisiones municipales electorales, debiendo observar –entre otras– las siguientes operaciones (artículo 269):

## SUP-REC-1638/2018 Y ACUMULADOS

- Recibir de las mesas directivas de casilla los paquetes electorales.
- Dar fe del estado que guarda cada uno de los paquetes y tomar nota del número de los que presenten huellas de violación.
- Quien preside el órgano electoral abrirá los sobres adheridos al exterior de cada paquete electoral que no tenga señales de violación. Al respecto, manifestará en voz alta los resultados que consten en las actas de escrutinio y cómputo, para posteriormente cotejarla con los resultados de las actas que obren en poder de los representantes de los partidos políticos. De no existir diferencia se registrarán los resultados de las actas en el formato aprobado para ese fin.

De la normativa expuesta se puede apreciar que dentro del procedimiento del cómputo de la votación se contemplan otras medidas de salvaguarda que permiten generar certeza y confianza sobre la integridad de los paquetes electorales y de los resultados asentados en las actas que los acompañan, a pesar de que no se cuente con las constancias de recepción.

En primer lugar, el órgano electoral encargado de realizar el cómputo definitivo debe verificar que los paquetes electorales no muestren indicios de violación, acto que queda asentado en actas y en el cual siempre pueden participar los representantes de los partidos políticos o de las candidaturas.

Por otra parte, para llevar a cabo el cómputo definitivo se parte de los resultados plasmados en las actas que se allegan a los paquetes electorales, los cuales se contrastan con las copias de las actas que las mesas directivas de casillas entregaron a los representantes de los partidos políticos y candidaturas. Ello supone que –en principio– no se requiere computar nuevamente la votación de los paquetes electorales,

salvo que se actualice alguno de los supuestos legales que lo justifican. De cualquier manera, los partidos políticos y las candidatas o los candidatos están en aptitud de cuestionar la autenticidad de los resultados asentados en las actas, a partir del contraste con las copias que obran en su poder.

Conforme a lo razonado, si bien la falta de comprobantes de entrega de los paquetes electorales es una irregularidad, no puede calificarse como grave, debido a que hay otras medidas para subsanar la falta de la documentación y para proteger la autenticidad de los resultados. En consecuencia, contrario a lo razonado en la sentencia, es impreciso que hubiese incertidumbre respecto a la integridad de los paquetes electorales y que, consecuentemente, quedara viciada la certeza de la votación recibida en las casillas correspondientes.

De este modo, la actualización de la situación señalada no se traduce –por sí misma y de manera necesaria– en una violación de la cadena de custodia y, por ende, en incertidumbre respecto a la autenticidad de la votación que obra en los paquetes electorales y en las actas que los acompañan. En todo caso, podría considerarse como un indicio sobre la violación de la cadena de custodia, que debería de acompañarse de otros argumentos y elementos de prueba para demostrar que efectivamente hubo una irregularidad de tal trascendencia y gravedad.

Al respecto, se estima que si la concreción de la causa genérica identificada por el Tribunal local es la supuesta afectación a la cadena de custodia de los paquetes electorales, el impugnante tenía que haber probado y el Tribunal local verificado: **1)** la existencia de una o del conjunto de irregularidades que demuestran esa afectación a la cadena de custodia en todas las casillas que pretenda anular, y **2)** la forma y trascendencia que ello tuvo en la libertad y autenticidad del sufragio, sobre todo al alegarse supuestas inconsistencias posteriores a la fase de construcción de la voluntad del elector, y de emisión, recepción, escrutinio, cómputo y obtención de los resultados en cada casilla impugnada.



En torno a esta cuestión, cabe destacar que este Tribunal Electoral ha considerado que en el sistema de nulidades de los actos electorales solamente están comprendidas las conductas que sean de especial gravedad y determinantes para el resultado de la votación en la casilla en que ocurran, lo cual debe valorarse tratándose de la causal genérica de nulidad de la votación en casillas<sup>4</sup>.

Por tanto, al asumir el criterio mayoritario se estaría anulando la votación recibida en casillas por un vicio que –como tal– no es de gravedad y que, por tanto, no es susceptible de trascender de manera determinante en los resultados obtenidos.

En ese sentido, se considera que la decisión adoptada en la sentencia se aparta del criterio emitido consistentemente en la jurisprudencia del Tribunal Electoral, en el sentido de que determinados vicios pueden derivar de errores o imprecisiones de los funcionarios electorales que –sin embargo– no son de tal entidad como para justificar la anulación de la votación, por lo que se debe privilegiar la conservación de los actos válidamente celebrados, es decir, de los sufragios debidamente emitidos a favor de las distintas opciones políticas.

Conforme a esta lógica, en la jurisprudencia del Tribunal Electoral se identifican los siguientes criterios relevantes:

- Con fundamento en el principio general de Derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, el voto activo de la mayoría del electorado no debe ser viciado por irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase la jurisprudencia 20/2004, de rubro **SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES**. Disponible en: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 303.

<sup>5</sup> Véase la jurisprudencia 9/98, de rubro **PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O**

- No es suficiente la existencia de algún error en el cómputo de los votos para anular la votación recibida en la casilla, pues es indispensable que sea grave, al grado de que sea determinante en el resultado<sup>6</sup>.
- Si bien el cierre anticipado de casillas es una irregularidad grave, la misma no es determinante para el resultado final de la votación cuando: **1)** se acredita que la votación recibida es similar a la media aritmética del distrito o municipio, pues lo ordinario es que no acudan a votar todos los electores; **2)** aun en el caso de que hubieran votado todos los electores que no lo hicieron, no podría modificarse el resultado final de su votación, o **3)** cualquier situación análoga que permita llegar a esa conclusión, la cual puede verse robustecida cuando no existan incidencias o protestas por parte de los representantes de los partidos políticos o candidaturas<sup>7</sup>.

Así las cosas, se estima que la irregularidad acreditada pudo deberse a circunstancias que no necesariamente implican una afectación de importancia sobre los principios rectores en materia electoral, como sería el que los funcionarios electorales incurrieran en errores. Es por ello que se insiste que tendría que demostrarse una situación calificada en relación con la cadena de custodia que pusiera en entredicho la autenticidad de los resultados electorales.

En el caso concreto, la decisión de anular la votación recibida en casillas se sustenta en el mero hecho de la falta de los comprobantes de entrega

---

**ELECCIÓN.** Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 19 y 20.

<sup>6</sup> Véase la jurisprudencia 10/2001, de rubro **ERROR GRAVE EN EL CÁMPUTO DE VOTOS. CUÁNDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS Y SIMILARES)**. Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 14 y 15.

<sup>7</sup> Véase la jurisprudencia 6/2001, de rubro **CIERRE ANTICIPADO DE CASILLA. NO NECESARIAMENTE CONSTITUYE CAUSA DE NULIDAD DE SU VOTACIÓN.** Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 9 y 10.

de los paquetes electorales o en la circunstancia de que no se especifica la persona que realizó dicha entrega, sin que se relacione con otros aspectos como la identificación de rasgos de violación o manipulación indebida en los paquetes electorales de las casillas en cuestión, o bien, inconsistencias en los resultados plasmados en las actas de cómputo que se anexaron a los paquetes a partir del contraste con las copias que obraban en poder de los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes.

Ahora, al evidenciarse que la irregularidad identificada no tiene un carácter grave, se considera que la consecuencia lógica es que tampoco es susceptible de considerarse como determinante para el resultado de la votación.

De conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal Electoral, el carácter determinante de una irregularidad para justificar la anulación de la votación recibida en casillas o de una elección puede verse desde dos enfoques: **1)** uno cuantitativo, que parte de criterios de carácter aritmético, como la posibilidad de que hubiese un cambio de ganador considerando el número de sufragios viciados y la diferencia de votos entre los dos primeros lugares, y **2)** otro cualitativo, que parte de valorar si se han conculcado o no de manera significativa, por los propios funcionarios electorales, uno o más de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, o bien, atendiendo a la gravedad de la falta y a las circunstancias en que se cometió<sup>8</sup>.

A partir de lo anterior, se concluye que debido al tipo de irregularidad identificada no es factible apoyarse en la perspectiva cuantitativa de la determinancia, pues no se cuenta con los elementos para conocer el número de sufragios que potencialmente se vio afectado.

---

<sup>8</sup> Con base en la jurisprudencia 39/2002, de rubro **NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO.** Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 45.

Por tal motivo, en todo caso, se podría partir del enfoque cualitativo de la determinancia. Sin embargo, tal como se ha justificado, el vicio consistente en la omisión de entregar constancias de recepción de los paquetes electorales no puede calificarse en sí mismo como grave, por lo cual no se cuentan con los elementos para arribar a la conclusión de que trascendió a los resultados obtenidos en cada una de las casillas que se están anulando.

De cualquier manera, se destaca que en la sentencia no se justifica por qué se estima que las irregularidades identificadas respecto a la paquetería electoral fueron determinantes para el resultado de la votación, lo cual se exige en la fracción XIII del artículo 329 de la Ley Electoral Local para anular los sufragios obtenidos en determinadas casillas.

#### **4. Determinación de anular la elección municipal**

Por otra parte, también se estima que la decisión de la mayoría de los integrantes del pleno de esta Sala Superior de anular la elección para la renovación del ayuntamiento de Monterrey, así como la consecuente orden de celebrar elecciones extraordinarias, supone una contravención al mandato de congruencia externa desarrollado en un apartado anterior del presente.

El alcance que se está dando a la determinación va más allá de la controversia que se sometió al conocimiento de la Sala Monterrey. Del análisis de los escritos de demanda que se presentaron ante la Sala Regional es posible apreciar que todos los argumentos están orientados a cuestionar la manera como la Sala Monterrey resolvió los planteamientos relacionados con la anulación de la votación recibida en diversas casillas.

Por otra parte, de la verificación de la sentencia del Tribunal local se observa que se centró –entre otras cuestiones– en valorar si se justificaba anular la votación recibida en casillas, derivado de una supuesta violación a la cadena de custodia de la paquetería electoral.

En relación con lo expuesto, cabe destacar que el sistema de medios de impugnación en materia electoral en el orden normativo mexicano puede verse desde dos tipos de análisis: **1)** la anulación de la elección, o bien, **2)** la anulación de la votación recibida en casillas. Esa distinción es relevante porque cada una de las cuestiones tiene implicaciones propias.

La anulación de la elección supone que ésta se deje completamente sin efectos, como si no hubiera tenido lugar, de modo que se debe ordenar la celebración de una elección extraordinaria para lograr la renovación periódica del órgano de elección popular de que se trate. Para que esté justificada esta decisión es necesario que se actualice alguno de los supuestos previstos expresamente en la Constitución o en la legislación aplicable, además de que también podría determinarse cuando se acredite que se materializaron irregularidades graves, generalizadas, sistemáticas y determinantes para el resultado de los comicios.

En tanto, la anulación de votación conlleva a que la elección como tal mantiene su validez, pero se revocan los sufragios emitidos en determinadas casillas en atención a la identificación de determinados vicios de trascendencia que también están previstos en la normativa aplicable. A diferencia de la anulación de la elección, esta decisión únicamente exige recomponer los resultados de la votación. Sin embargo, ello puede traducirse en un cambio de la candidatura ganadora.

También es relevante destacar que, en un determinado escenario, es factible que la anulación de casillas trascienda a una anulación de la elección. Al respecto, en la fracción I del artículo 331 de la Ley Electoral Local se dispone que, cuando los motivos de nulidad de la votación se declaren existentes en un veinte por ciento de las casillas del municipio y sean determinantes para el resultado de la elección, entonces la misma será anulada.

Siguiendo estas ideas, advertimos que el objeto del análisis y de la decisión adoptados por la Sala Monterrey se limitó a revisar si había sido

debidamente justificada la decisión del Tribunal local de anular la votación recibida en diversas casillas por la supuesta violación de la cadena de custodia, ante la circunstancia de que no obraban las constancias de entrega de la paquetería electoral o de que no se identificaban a las personas que llevaron a cabo esa actividad.

Esa misma perspectiva de estudio debería ser adoptada por esta Sala Superior si se está desarrollando un análisis en plenitud de jurisdicción de la controversia planteada en un principio a la Sala Monterrey.

De esta manera, la pretensión de los promoventes ha consistido, por un lado, en que se revoque la anulación de casillas determinada por el Tribunal local por violación de la cadena de custodia (Partido Acción Nacional y su candidato) y, por el otro, que se mantenga dicha determinación (Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México).

Es pertinente destacar que incluso si se partiera de que algunos de los partidos recurrentes plantearon ante la instancia local la nulidad de la elección, la cuestión es que el Tribunal local valoró las irregularidades hechas valer desde el enfoque de la nulidad de la votación recibida en casillas, aspecto que no fue controvertido ante la Sala Monterrey y, por ende, quedó firme y no es susceptible de ser revisado de manera oficiosa por esta autoridad jurisdiccional.

Conforme a lo expuesto, partiendo del contenido de la sentencia del Tribunal y de la pretensión que ha sido hecha valer por los partidos recurrentes, el estudio de la controversia no es susceptible de derivar en un pronunciamiento sobre la validez o invalidez de la elección. La problemática que persistiría ante esta instancia se reduciría a valorar si se actualizó o no una irregularidad grave y determinante en relación con diversas casillas, de manera que procediera anular la votación recibida en éstas.

Con base en lo expuesto, estimamos que la decisión de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior de anular la elección no está justificada, pues es contraria a un principio elemental de la función de administrar justicia, como lo es el de congruencia.

Ahora bien, incluso si se considerara que es factible determinar la nulidad de la elección, tampoco compartimos la justificación que se hace en la sentencia en torno a esa cuestión.

La decisión aprobada por la mayoría tiene por acreditado que no existió certeza respecto de la autenticidad de los sufragios emitidos en 186 casillas, derivado de diversas irregularidades.

De esta manera, como ya se señaló, la legislación local establece que se puede justificar la anulación de la elección si se determina la nulidad del veinte por ciento de las casillas del municipio por las razones previstas en el mismo ordenamiento, entre las cuales se encuentra la existencia de irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables, que pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma (artículo 329, fracción XIII, de la Ley Electoral Local).

Así, en todo caso, para valorar si es susceptible anular la elección en su integridad se tendría que partir de la regulación señalada, pues el tipo de vicios es identificable en relación con casillas en particular. En ese sentido, si se considera que las irregularidades se identifican en relación con 186 casillas (según se establece en el propio proyecto) de 1,606 instaladas en total<sup>9</sup>, lo cual se traduce en un porcentaje del once punto cincuenta y ocho por ciento del total, entonces no se acredita el primer presupuesto de la causa de nulidad de la elección precisada.

---

<sup>9</sup> Este dato se extrae del acta de cómputo de la comisión municipal electoral de Monterrey, relativa a la sesión permanente de cómputo para la renovación del ayuntamiento de dicho municipio, dictado por la Comisión Municipal Electoral de Monterrey el cuatro de julio de dos mil dieciocho.

## **SUP-REC-1638/2018 Y ACUMULADOS**

También estimamos que la anulación de la elección no sería factible sobre la base del artículo 331, fracción V, de la Ley Electoral Local, en la que se dispone que procede esa consecuencia cuando existan violaciones graves, dolosas y determinantes. Ello pues, como se ha razonado en el apartado anterior, las inconsistencias no tienen el carácter de graves, además de que no se advierte que las mismas hayan sido dolosas y que tuviesen un carácter generalizado, considerando la cantidad de casillas instaladas. Cabe destacar que la acreditación de estos últimos criterios tampoco son justificados en la sentencia.

\*

Ahora, como la sentencia deja sin efectos la asignación de las regidurías de representación proporcional, estimamos innecesario manifestar en el presente nuestra posición sobre las impugnaciones que se presentaron en torno a esas cuestiones.

Todo lo anterior explica nuestra postura en relación con el proyecto del recurso de reconsideración SUP-REC-1638 y acumulados.

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**