

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-16/2019 Y
ACUMULADOS¹

RECURRENTES: MOVIMIENTO
CIUDADANO Y OTROS²

RESPONSABLE: COMISIÓN TEMPORAL DE
SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS
ELECTORALES LOCALES DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL³

PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO

SECRETARIO: ALFONSO GONZÁLEZ
GODOY

Ciudad de México, marzo trece de dos mil diecinueve.

SENTENCIA que **acumula** los recursos de apelación señalados al rubro, **y revoca** el acuerdo **INE/COTSPPEL002/2019**, por el que la responsable modificó el anexo 4.1, en su apartado 5, del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

ANTECEDENTES

De las constancias de autos, se advierte que:⁴

1. Acuerdo INE/CG661/2016. En sesión extraordinaria de siete de septiembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁵ aprobó el acuerdo en mención, y

¹ SUP-RAP-17/2019 y SUP-RAP/18/2019.

² Así como los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional. En lo sucesivo, MC, PRD y PRI, respectivamente.

³ En lo sucesivo *la responsable* o *COTSPPEL*.

⁴ Todas las fechas corresponden a dos mil diecinueve, salvo mención expresa.

⁵ En lo sucesivo *CGINE*.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

con él, el Reglamento de Elecciones, cuyo contenido y anexos han sido modificados en diversas ocasiones.

2. Acuerdo INE/COTSPPEL002/2019. En sesión extraordinaria de dieciocho de febrero, la responsable aprobó el acuerdo en cuestión, y con él, la modificación del anexo 4.1, apartado 5, del Reglamento de Elecciones, denominado *criterios de dotación de documentos electorales*, a fin de ajustar la cantidad de boletas que se entregarían a las casillas para que los representantes de partido y candidaturas independientes, acreditados ante ellas, pudieran emitir su voto.

3. Recursos de apelación SUP-RAP-16/2019 y acumulados. En contra de dicho acuerdo, y por escritos presentados el veintidós de febrero, los recurrentes interpusieron sendos recursos de apelación, los cuales, una vez tramitados y remitidos a esta Sala Superior, fueron turnados a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quien los sustanció y en su oportunidad, ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los recursos de apelación que motivaron este fallo.⁶

SEGUNDO. Acumulación. Deben acumularse los recursos de mérito, por conexidad en la causa, porque en ellos se

⁶ De conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; y, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189 fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —*en adelante* la Ley de Medios—.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

controvierte el mismo acuerdo que, evidentemente, se emitió por la misma autoridad, según quedó precisado en los antecedentes de este fallo.

En ese estado de cosas, se acumulan al recurso de apelación SUP-RAP-16/2019, los diversos SUP-RAP-17/2019 y SUP-RAP-18/2019, debiéndose glosar en estos, copia certificada de los puntos resolutivos⁷.

TERCERO. Procedencia. Debe analizarse el fondo de la cuestión planteada en las apelaciones, porque no se actualiza alguna hipótesis de notoria improcedencia, ya que los medios de impugnación satisfacen los requisitos dispuestos en la Ley de Medios⁸, tal como se evidencia enseguida:

a) Oportunidad. Satisfacen el requisito en cuestión, atendiendo a que el acuerdo reclamado se emitió durante la sesión extraordinaria de la COTSPÉL celebrada el dieciocho de febrero, en tanto que los recursos se interpusieron el día veintidós del mismo mes, es decir, al cuarto día de la aprobación de aquél.

b) Forma. Están satisfechos los extremos respectivos porque, en cada caso, los recursos se interpusieron por escrito, en los que constan: los nombres y firmas autógrafas de quienes accionan en representación de los partidos apelantes; la identificación del acuerdo controvertido; los hechos del caso; los agravios que les causa el acto materia de controversia; y las disposiciones jurídicas que consideran transgredidas.

⁷ Según lo dispuesto en los artículos 199 fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios; y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

⁸ En los artículos 8: 9, párrafo 1; 18, párrafo 2; 45, párrafo 1, inciso a), en relación con el diverso 40, párrafo 1, inciso b), todos de la Ley de Medios.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

c) Legitimación y personería. Se tiene por satisfecho el requisito de la legitimación, porque los partidos políticos, por conducto de sus representantes, podrán interponer el recurso de apelación en contra de los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Nacional Electoral⁹, que no sean recurribles mediante el recurso de revisión.

En tanto que la personería se tiene por acreditada en términos por así desprenderse de los correspondientes informes circunstanciados rendidos por la autoridad responsable.

d) Interés jurídico. Se satisface, porque en las apelaciones se controvierte un acuerdo por el que la COTSPÉL modificó un anexo del Reglamento de Elecciones del INE, determinación que, a decir de los recurrentes, afecta los principios de constitucionalidad y legalidad, en tanto que carece de las facultades necesarias para ello.

Desde esa perspectiva, el requisito en cuestión se debe tener por cumplido, atendiendo al criterio reiteradamente sostenido por esta Sala Superior¹⁰, consistente en que los partidos políticos son garantes de la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales y, por ello, pueden hacer valer acciones encaminadas a defender los derechos difusos, cuando consideren que aquellos no se ajustan a la regularidad constitucional.

e) Definitividad. Se tiene por satisfecho el requisito, porque en las apelaciones se controvierte un acuerdo emitido por una comisión temporal del INE, contra el cual no procede algún

⁹ En lo sucesivo *INE*.

¹⁰ Jurisprudencia 10/2005, de rubro **ACCIONES TUTIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR**, consultable en el sitio oficial de la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de este Tribunal Electoral, en la dirección <http://sief.te.gob.mx/IUSE>. Esta y todas las tesis y jurisprudencias que de este Órgano Jurisdiccional se citen en este fallo, podrán consultarse por rubro o clave en el portal en comento.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

medio de defensa por el que pueda ser controvertido.

CUARTO. Cuestiones preliminares al estudio del fondo. Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que, para la debida resolución de los medios de impugnación sometidos a esta jurisdicción, éstos deben ser analizados exhaustiva e integralmente, porque a partir de tal ejercicio puede determinarse la verdadera intención de quienes los promueven,¹¹ así como la causa de pedir que los llevó a acudir a la jurisdicción electoral,¹² además que, de esa manera, pueden advertirse los agravios que plantean en torno al acto o resolución controvertida, puesto que los motivos de inconformidad pueden encontrarse en cualquier parte de los escritos iniciales.¹³

En ese marco, se tiene que la **causa de pedir** de los recurrentes estriba en la supuesta violación al principio de legalidad así como al derecho fundamental de voto activo, ya que, por una parte, consideran que la COTSPSEL carece de facultades y, por ende, de competencia para decretar modificaciones a los anexos del Reglamento de Elecciones, cuando éstas impliquen la emisión de un criterio general, además de que el acuerdo controvertido impide que los representantes suplentes que sean acreditados por partidos y candidaturas independientes ante las mesas directivas de casilla, puedan votar según las reglas aplicables.

Consecuentemente, su **pretensión** está encaminada a que el acuerdo controvertido sea revocado, para el efecto de que el

¹¹ Ver jurisprudencia 4/99 de este Tribunal Electoral, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**

¹² Ver jurisprudencias 3/2000 de este Órgano Jurisdiccional, de rubro **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.**

¹³ Ver jurisprudencia 2/98 de esta Sala Superior, de rubro **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.**

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

anexo correspondiente del Reglamento de Elecciones del INE prevalezca como estaba antes de la modificación decretada por la COTSPPEL.

En tal sentido, la **litis o cuestión sometida a debate en esta vía**, consiste en determinar si el acuerdo de clave INE/COTSPPEL002/2019, se encuentra apegado a Derecho o, si como lo afirman los recurrentes, es contrario al principio de legalidad y al derecho fundamental del sufragio.

Ahora bien, en cuanto a la **síntesis de agravios**, destaca que los escritos recursales expresan los mismos alegatos, los cuales pueden clasificarse en dos apartados: uno es la falta de competencia de la COTSPPEL para emitir el acuerdo controvertido, y el otro es la violación al derecho del voto activo consagrado en favor de las y los ciudadanos que sean acreditados y se desempeñen como representantes de partidos y candidaturas independientes ante las mesas directivas de casilla, en aquellas jornadas electorales que, siendo federales o locales, no sean concurrentes.

En efecto, una vez analizadas las demandas conforme con los parámetros señalados al inicio de este considerando, es posible advertir que, los tres partidos apelantes, alegan en primer término que el acuerdo transgrede el principio de legalidad, dado que la modificación al anexo 4.1, apartado 5, del Reglamento de Elecciones, implica el establecimiento de un criterio general de distribución de documentación electoral, lo que, en términos de lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1, del propio reglamento, está reservado para el CGINE.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

Sustentan su afirmación en que la modificación en realidad implica la adopción de un criterio general que trasciende a las elecciones federales y locales que no sean concurrentes, y no de una mera cuestión técnica u operativa que no impacte o trascienda en cuestiones vinculadas con la organización del proceso electoral, como es la decisión respecto de la cantidad de boletas que habrán de entregarse para que las representaciones acreditadas ante las casillas puedan sufragar.

Además, alegan que la motivación expresada por la responsable, a fin de dar sustento a su competencia, en realidad es tendente a evidenciar que el acuerdo controvertido busca aclarar, subsanar, corregir y emitir nuevos criterios de fondo y aplicación general para los procesos electorales en curso y los subsecuentes, con la finalidad de dar certeza y evitar errores en la dotación de boletas, lo que de suyo, a decir de la parte recurrente, implica un estudio de fondo y no una cuestión técnica u operativa.

Finalmente, sostienen que de lo dispuesto en los artículos 4, párrafo 1, inciso b), y 6, párrafo 1, del Reglamento de Comisiones del CGINE, las comisiones temporales no pueden modificar los criterios generales o normas autoaplicativas que no se circunscriban a un periodo u objetivo específico, por lo que extralimitó sus atribuciones.

Por otra parte, los apelantes sostienen que el acuerdo controvertido hace nugatorio el derecho al sufragio de los

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

representantes que tanto partidos políticos como candidaturas independientes acrediten ante las mesas directivas de casilla, pues aun cuando de diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁴, no se advierte distinción alguna entre los representantes propietarios y suplentes —*sino que ambos son titulares de los mismos derechos y obligaciones*—, el acuerdo sí los distingue, e instruye a dotar de boletas únicamente a los que tengan el carácter de propietario, siendo que tienen derecho a votar aquellos que estén acreditados ante la mesa directiva, al margen del carácter con que hayan sido registrados.

En tal sentido, indican que el acuerdo reclamado transgrede el derecho del voto activo preservado en favor de quienes ostenten el carácter de representantes de partidos y candidaturas independientes, en la medida que impide que aquellos que tengan el carácter de suplentes puedan sufragar en la casilla ante la cual se encuentran acreditados.

Método de estudio.

Los agravios serán analizados en el orden en que fueron sintetizados, pues además de así corresponder conforme a la técnica procesal, que mandata analizar, en primer término, los agravios procesales, después los formales, y finalmente los que atañen al fondo del asunto, destaca que el primero alude a la supuesta incompetencia y falta de atribuciones de la COTSP para dictar el acuerdo controvertido, tema que es de orden público y estudio preferente, ya que de ser fundado, desaparecería la materia vinculada con los planteamientos

¹⁴ En lo sucesivo *LGIPE*.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

de fondo al quedar evidenciada la ausencia de uno de los presupuestos de validez del acto de autoridad¹⁵.

QUINTO. Estudio del fondo del asunto. A juicio de esta Sala Superior, son **fundados** los agravios concernientes a la carencia de facultades y atribuciones y, por tanto, de competencia de la COTSPEL, para dictar el acuerdo controvertido.

En efecto, como ya quedó expuesto en el considerando anterior, de lo alegado por los recurrentes, se advierte que cuestionan la competencia de la COTSPEL para modificar los anexos del Reglamento de Elecciones del INE que, como en el caso, estén vinculados con aspectos organizacionales y que, además, impliquen la adopción de un criterio general, caso en el cual, el propio Reglamento de Elecciones prevé que es materia reservada para el CGINE.

Aunado a ello, destaca que la COTSPEL carece de facultades para emitir ese tipo de acuerdos, pues el CGINE únicamente le otorgó atribuciones de seguimiento y verificación respecto de los procesos electorales en curso, pero ninguna facultad para dictar acuerdos encaminados a modificar aspectos vinculados con los procesos electorales locales.

Dicha conclusión se sustenta en las consideraciones jurídicas siguientes.

En primer término, debe precisarse que el artículo 16 de la

¹⁵ Resulta aplicable la jurisprudencia 1/203 de esta Sala Superior, de rubro **COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de que todo acto emitido por autoridad competente debe encontrarse fundado y motivado.

Esto se traduce en el deber, por parte de la autoridad emisora, de expresar con claridad y precisión, los preceptos legales aplicables al caso concreto; es decir, citar las disposiciones normativas que rigen la medida adoptadas.

A su vez, la motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto, indicándose las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvan de sustento para la emisión de un acto, con lo cual se debe demostrar racionalmente que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos invocados en ese acto de autoridad.

Dicho de otra manera: es necesaria la debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

En ese sentido, de lo dispuesto en el precepto constitucional en comento, se advierte que, para su validez, todo acto de autoridad debe estar ceñido a lo siguiente:

1. Que sea emitido por una autoridad con competencia para ello;
2. Que ese acto de autoridad contenga los fundamentos legales aplicables al caso; y
3. Que la autoridad exprese las razones que sustentan su

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

actuar, es decir, la adecuación del fundamento legal a los hechos que motivaron la emisión del acto.

En esa línea, el principio de legalidad se instituye como un derecho fundamental tendente a garantizar que todo acto de autoridad debe emitirse, siempre, por un ente que cuente con las facultades y atribuciones necesarias para su dictado, de lo contrario, carece de validez por faltar uno de sus elementos esenciales, o lo que es lo mismo, estaría viciado de nulidad, sin que pueda surtir efectos legales sobre sus destinatarios.

Ahora bien, por regla general, la competencia de una autoridad se encuentra definida en la constitución o en las leyes que de ella emanen; sin embargo, esta no es la única forma de dotar de atribuciones a las distintas autoridades, pues puede darse el caso de que, en ejercicio de sus atribuciones, un ente determinado pueda constituir órganos de naturaleza transitoria, así como también debe establecer el catálogo de atribuciones que le corresponda.

Tal es el caso del CGINE, ente de Estado que se encuentra facultado para crear comisiones que queden comprendidas dentro de su estructura organizacional, con el fin de desahogar temas específicos que correspondan a su ámbito competencial.

En relación con esto último, es preciso partir de lo dispuesto en el artículo 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto señala que la organización de

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

las elecciones es una función estatal que se *realiza* a través del INE y de los órganos públicos locales; asimismo, que el CGINE será su órgano superior de dirección, y que la Ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de sus órganos, las relaciones de mando entre ellos, y la relación con los organismos públicos locales electorales¹⁶.

En esa línea, y para lo que aquí interesa, la LGIPE contiene una serie de disposiciones de orden público y observancia general, encaminadas a fijar las bases mínimas relativas, entre otros aspectos, a la estructura, organización, funciones y atribuciones del INE y sus órganos, dentro de los cuales se encuentran las Comisiones del CGINE.

Respecto de estas últimas, el artículo 42 de la LGIPE define, por ejemplo, aquellas que habrán de ser permanentes, al igual que autoriza al CGINE a integrar aquellas de naturaleza temporal, y que sean necesarias para el desarrollo de sus atribuciones.

El mismo numeral mandata que todas las comisiones habrán de estar presididas por una o un Consejero Electoral, y que se deberán integrar por entre tres y cinco Consejeras o Consejeros; además de que en ellas podrán participar, sólo con voz, las Consejerías del Poder Legislativo y las representaciones de partido, salvo en las de Fiscalización, Servicio Profesional Electoral, y Quejas y Denuncias.

Al respecto, y en ejercicio de su facultad reglamentaria, el CGINE emitió el Reglamento de Comisiones, el cual tiene por

¹⁶ En lo sucesivo *OPLÉ's*.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

objeto establecer las normas relativas a la organización y el funcionamiento de aquellas, en términos de lo dispuesto en el señalado artículo 42 de la LGIPE.

Dicho cuerpo reglamentario dispone, en su artículo 6, párrafo 1, que las Comisiones Temporales serán aquellas creadas por acuerdo del CGINE, para la atención de un asunto específico, el cual, una vez desahogado, dará paso a la disolución de la comisión de que se trate.

El mismo numeral, en su párrafo 2, dispone que las Comisiones Temporales serán creadas por acuerdo del CGINE, el cual deberá desarrollar algunos aspectos mínimos, de entre los cuales se encuentran los relativos a su objeto específico y las actividades a *realizar*.

Es decir, que el campo de acción que cada una de las comisiones de carácter temporal, como lo es en este caso la COTSPEL, deberá plasmarse en el acuerdo del CGINE en que se prevea su creación, acuerdo en el cual, además, se habrán de delinear algunos otros aspectos, como la motivación y fundamentación de su creación, su integración, o los plazos o condiciones concretas que deberán actualizarse para dar por concluido el objeto para el cual fueron creados.

Lo anterior se corrobora a partir de lo dispuesto en el artículo 8 del propio Reglamento de Comisiones del INE, el cual describe una serie de atribuciones conferidas a las comisiones temporales, adicionales a aquellas que se establezcan en el acuerdo en que se instituyan.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

A propósito de esto último, el citado artículo 8 dispone expresamente lo siguiente:

Artículo 8.

Atribuciones de las Comisiones Temporales

1. Las Comisiones Temporales, además de lo establecido en el Acuerdo de creación respectivo, tendrán las atribuciones siguientes:
 - a) Discutir y aprobar los dictámenes, Proyectos de Acuerdo, de Resolución y, en su caso, los informes que deban ser presentados al Consejo, así como conocer los informes que sean presentados por los Secretarios Técnicos en los asuntos de su competencia;
 - b) Solicitar información a otras Comisiones o a cualquier Órgano del Instituto que pudiera considerarse necesaria. Tratándose de información en el ámbito de competencia de los órganos desconcentrados, deberá requerirse por conducto del Secretario Técnico;
 - c) Solicitar información a autoridades diversas al Instituto, por conducto del Consejero Presidente, y a particulares por conducto del Secretario; y
 - d) Las demás que deriven de la Ley, del Reglamento Interior, de los Acuerdos de creación de las propias Comisiones, de los Acuerdos del Consejo y de las demás disposiciones aplicables.

Como puede verse, la disposición en comento prevé un catálogo de atribuciones generales e inherentes a cualquier órgano colegiado de carácter deliberativo y con poder de decisión, pero sin que alguna de ellas disponga, expresa o implícitamente, alguna de carácter específico, sino que, en todo caso, se limita a reiterar lo ya previsto en el artículo 6, párrafo 2, del propio reglamento, en cuanto a que tendrán aquellas expresamente dispuestas en los acuerdos en que sean creadas o instituidas.

Es el caso que, en sesión extraordinaria de doce de septiembre de dos mil dieciocho, el CGINE emitió el acuerdo INE/CG1305/2018¹⁷, intitulado **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE**

¹⁷ El cual se trae a la vista como hecho notorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, y que puede consultarse en la dirección electrónica <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98414/CGex201809-12-ap-18.pdf>

MODIFICA LA INTEGRACIÓN DE DIVERSAS COMISIONES, SE RATIFICA LA ROTACIÓN DE LAS PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES PERMANENTES Y OTROS ÓRGANOS, ASÍ COMO SE CREAN LAS COMISIONES TEMPORALES DE SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2018-2019 Y, DE VINCULACIÓN CON MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO Y ANÁLISIS DE LAS MODALIDADES DE SU VOTO.

Como puede verse, fue a partir de dicha determinación que se creó la COTSPEL, misma que, como su nombre lo indica, está encargada de dar seguimiento a los procesos electorales locales 2018-2019.

Los considerandos del 17 al 19 del acuerdo en mención, describen, respectivamente, la justificación y atribuciones de la COTSPEL, así como también prevén el momento en que se extinguirá.

Destaca que la justificación de la COTSPEL se hizo descansar en la necesidad de continuar con la existencia de la misma, a partir de la experiencia obtenida con motivo del desarrollo de los procesos electorales no concurrentes, celebrados de dos mil quince a dos mil diecisiete; esto, con el propósito de que se vigilen y garanticen, en tiempo y forma, el ejercicio de atribuciones que al INE le fueron encomendadas por el Constituyente y el legislador general, como son: capacitación electoral, ubicación de casillas, designación de funcionarios de mesas directivas de casilla, entre otras que, según sostuvo el CGINE, constituyen el punto medular sobre el que se desarrollan las actividades de la comisión, incluyendo la

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

vigilancia del cumplimiento de los objetivos que se establecen en el Plan y Calendario Integral de esos comicios, sean ordinarios o extraordinarios.

Ahora bien, el considerando 18 del acuerdo INE/CG1305/2018, enlista las funciones conferidas por el CGINE a la COTSPEL, las cuales son:

- o Dar seguimiento al cumplimiento de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para los Procesos Electorales Locales 2018- 2019.
- o Vigilar que se cumplan los actos y plazos previstos para el calendario.
- o Contribuir a la vinculación con los OPLE's a fin de garantizar que el ejercicio de las funciones que corresponden al Instituto en los Procesos Electorales Locales 2018-2019, se lleven a cabo de manera eficiente y adecuada; y
- o Dar seguimiento a los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en 2018 y 2019.

Como puede verse, las funciones conferidas a la COTSPEL se constriñen a cuestiones de verificación, vigilancia, seguimiento y vinculación con los OPLE's, en torno a los procesos electorales que se encuentran en curso, tanto ordinarios como extraordinarios.

Sin que de ninguna de las facultades descritas se encuentre vinculada, directa o indirectamente, con aquella desplegada al momento de emitir el acuerdo aquí controvertido, pues de manera alguna le fue otorgada una atribución mediante la cual pudiera modificar anexos del Reglamento de Elecciones,

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

ni mucho menos aquél en que el propio CGINE había definido los criterios para la dotación de documentos electorales, según el o los tipos de elección que correspondan.

Distinto a ello, la labor que despliegue la COTSPEL, como órgano temporal del CGINE, se debe circunscribir al campo de acción específico que le fue encomendado por el órgano que la creó, ya sea en el propio acuerdo de creación, como en los distintos instrumentos en que puedan preverse, como son el mismo Reglamento de Comisiones, el Reglamento de Elecciones, o incluso el propio Reglamento Interior del INE, sin perjuicio de algún otro acuerdo o resolución que le otorgue facultades expresas, sin que en el caso estemos ante un supuesto de esa naturaleza.

En ese estado de cosas, es claro que la COTSPEL excedió su campo de acción al decretar una serie de medidas modificatorias de los criterios definidos originalmente por el CGINE, para la dotación de la documentación electoral, en términos del anexo 4.1, apartado 5, del Reglamento de Elecciones, puesto que, de acuerdo con las facultades conferidas por el CGINE, dicha Comisión Temporal únicamente puede llevar a cabo labores vinculadas con la verificación en el cumplimiento de la estrategia de capacitación y asistencia electoral para los comicios en curso, que se cumplan los actos y plazos previstos en el calendario de mérito, a contribuir con la vinculación de los OPLE's, a fin de garantizar la eficacia de las labores que competan al INE, así como dar seguimiento a los procesos electorales extraordinarios.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

Sin embargo, ninguna de esas atribuciones está encaminada a dotarle de facultades para que pueda hacerse cargo de la forma en que se daba distribuir la documentación electoral en las casillas respectivas, de ahí que deba declararse insubsistente en acuerdo aquí reclamado, por carecer de eficacia jurídica al haber sido emitido por una autoridad que carece de competencia para ello.

Sin que obste lo anterior, el hecho de que la COTSPEL haya fundado su competencia en lo dispuesto en el artículo 443, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones, el cual, en esencia, establece las reglas para que las comisiones puedan modificar los anexos que corren agregados y forman parte integral de dicha normatividad.

En efecto, el numeral en comento establece lo siguiente:

Artículo 443.

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

Como puede verse, es cierto que la disposición en comento faculta a las Comisiones competentes a llevar a cabo ajustes a los anexos del propio reglamento, cuando éstas sean propuestas por las áreas y direcciones correspondientes, para lo cual no se requiere la intervención del CGINE cuando se

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

trate de cuestiones técnicas y operativas, a fin de adecuar su contenido y estructura a las necesidades del momento de su implementación.

Sin embargo, cuando los cambios representen la emisión de una norma o criterio general, caso en el cual, sí deberán ser sometidas a la decisión del Órgano Superior de Dirección del INE.

En el caso que nos concierne, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que las las modificaciones decretadas por la COTSPEL implicaron la adopción de un criterio general, pues implicaron la definición de nuevas medidas para la distribución de las boletas que habrán de ser entregadas en cada elección, atendiendo al tipo de casilla, específicamente en relación con las representaciones que cada partido político o candidatura independiente acredite en cada centro de votación, lo que, por sí, implica una modificación de una magnitud y trascendencia tal, que debió ser puesto a consideración del CGINE.

Al no haberlo hecho así, es evidente que el acuerdo, también por esta vía, carece de eficacia jurídica y, por tanto, no puede surtir efecto jurídico alguno, pues al versar la medida adoptada sobre la adopción de un criterio vinculado con la dotación y forma en que debían distribuirse las boletas entre las distintas representaciones acreditadas ante la casilla, es claro que la autoridad competente para aprobarlos y ordenar su notificación a las autoridades vinculadas con su implementación, era el CGINE, y no la COTSPEL.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

Lo anterior, aun cuando dentro del mismo acuerdo se estableció la necesidad de brindar certeza respecto a las reglas que, a juicio de la COTSPEL, debían imperar en torno a los criterios de distribución de la documentación electoral, y evitar errores en la dotación de boletas, que impactaran en la impresión de las mismas, lo que redundaría en la reducción de los gastos de producción y la aplicación racional del presupuesto destinado para tal efecto, pues si bien todas esas razones pudieran constituir la motivación que se deba exigir a todo acto de autoridad, ello no basta para otorgarle esa calidad, es decir, para dotarlo de validez.

Lo anterior es así, porque más allá de la motivación, es necesario que la autoridad que emita un acto deba contar con atribuciones bastantes para ello, y como se vio, en el caso, la COTSPEL carece de facultades para llevar a cabo ese tipo de modificaciones, pues por una parte, el acuerdo por el cual fue instituida, no contempla alguna encaminada a desplegar ese tipo de tareas, y por otra, el reglamento de elecciones dispone, expresamente, que ese tipo de modificaciones son competencia exclusiva del CGINE.

Es por todo lo expuesto que, lo conducente conforme a Derecho, es declarar la invalidez del acuerdo controvertido. En consecuencia, el contenido del apartado 5, del anexo 4.1, del Reglamento de Elecciones, denominado *criterios de dotación de documentos electorales*, queda en los términos en que se encontraba antes del dictado del acuerdo INE/COTSPEL002/2019.

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

En mérito de lo anterior, y toda vez que se ha evidenciado que la COTSPEL carece de competencia para dictar el acuerdo controvertido, resulta improcedente analizar el resto de los agravios planteados en las apelaciones.

De ahí que, con fundamento en lo que dispone el artículo 47, párrafo 1, de la Ley de Medios, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se acumulan al recurso de apelación SUP-RAP-16/2019, los identificados con las claves SUP-RAP-17/2019 y SUP-RAP-18/2019, en términos de lo precisado en el considerando segundo de esta sentencia.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del acuerdo aprobado por la Comisión Temporal de Seguimiento de los Procesos Electorales Locales 2018-2019 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificado con la clave INE/COTSPEL002/2019, en los términos y para los efectos señalados en el último considerando de esta sentencia.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados

SUP-RAP-16/2019 y acumulados

que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y las Magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, ponente en el asunto, por lo que, para efectos de resolución, lo hace suyo el Magistrado Presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE