



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-33/2020

ACTOR: PARTIDO ALIANZA CIUDADANA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE TLAXCALA

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: ANABEL GORDILLO
ARGÜELLO Y MAURICIO IVÁN DEL
TORO HUERTA

AUXILIAR: ANDRÉS RAMOS GARCÍA

Ciudad de México, trece de enero de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **revoca** la sentencia del Tribunal Electoral de Tlaxcala, que confirmó el acuerdo del instituto electoral local, que ante el contexto de pandemia, redujo de cuatro a dos los paquetes electorales para englobar en un paquete *distrital*, las elecciones de gubernatura y diputaciones locales y en un paquete *municipal*, las elecciones de ayuntamientos y presidencias de la comunidad, para el proceso electoral local ordinario 2020-2021.

Esto, sustancialmente, porque la medida se emitió sin la debida motivación, al no prever las consecuencias y situaciones que directa y contingentemente se generarán con dicho cambio, en relación con el manejo, resguardo y protección de la documentación de cada elección en las distintas etapas del respectivo proceso electoral. Además, la determinación inaplica materialmente el artículo 228 de la ley electoral local y el anexo 4.1, apartado B, numeral 3.1, del Reglamento de Elecciones y no se justifica su idoneidad ni necesidad, porque el sistema está diseñado para que exista un paquete electoral para cada elección, y si bien en el contexto de la pandemia podrían emitirse medidas excepcionales,

su implementación debe evitar la puesta en riesgo de los principios de inviolabilidad de los paquetes electorales y de certeza en los resultados.

I. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **A. Medidas de reincorporación a las actividades (acuerdo ITE-CG-16/2020).** El diecinueve de marzo de dos mil veinte, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones aprobó las medidas con las que cuenta con motivo de la pandemia COVID-19, para el regreso de actividades presenciales y garantizar la prevención de todas las personas que acudan a las instalaciones y lograr el funcionamiento.
2. **B. Reducción de paquetes electorales (acuerdo ITE-CG-34/2020).** El veintinueve de septiembre, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones aprobó el dictamen de la Comisión de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, en el cual, **por la contingencia sanitaria**, se determinó usar dos paquetes electorales: uno distrital (elección de gobernador y diputados locales) y uno municipal (integrantes del Ayuntamiento y Presidencias de la Comunidad), en lugar de los cuatros paquetes electorales normativamente previstos (uno para cada elección), conforme al artículo 228 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
3. **C. Sentencia del Tribunal local (acto impugnado).** El nueve de diciembre, el Tribunal Electoral de Tlaxcala confirmó el acuerdo del instituto electoral local.



4. **D. Demanda.** Inconforme, el dieciséis de diciembre, el Partido Alianza Ciudadana presentó juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional Ciudad de México.
5. **E. Planteamiento competencial.** El dieciocho de diciembre, el Magistrado Presidente de la Sala Regional Ciudad de México acordó remitir el medio de impugnación y las constancias atinentes a la Sala Superior, por considerar que la materia de la controversia podría ser de su competencia.
6. **F. Turno.** El Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JRC-33/2020, así como su turno a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.
7. **G. Acuerdo de competencia.** El trece de enero del año en curso, la Sala Superior, en actuación colegiada, asumió la competencia para conocer y resolver el asunto, porque la materia de controversia involucra aspectos relacionados con la elección de gobernador.
8. **H. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se radicó el expediente, se admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

II. COMPETENCIA

9. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente juicio, de conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esto,

conforme al acuerdo Plenario por el que la Sala Superior asumió el conocimiento del asunto.

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

10. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020 en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en el punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución de este juicio de revisión constitucional de manera no presencial.

IV. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

11. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia generales y especiales previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes.

Requisitos generales

12. **A. Forma.** La demanda se presentó ante la autoridad responsable; en ella, se precisa la denominación del partido político; el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como la persona autorizada para tal efecto; se identifica el acto impugnado; la autoridad responsable; se narran los hechos; se expresan conceptos de agravio; y se asienta el nombre y firma de su representante.
13. **B. Oportunidad.** Toda vez que el presente juicio está vinculado con el desarrollo del proceso electoral en Tlaxcala, el cómputo del plazo para la presentación de la demanda debe efectuarse contando



todos los días como hábiles, en términos de lo dispuesto en el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

14. De ese modo, se estima que la demanda de juicio de revisión constitucional electoral se presentó oportunamente, porque de las constancias que obran en autos se desprende que la resolución reclamada fue notificada el doce de diciembre de dos mil veinte; de ahí que el plazo de cuatro días para controvertirla transcurrió del trece al dieciséis de ese mes, por lo cual, si la demanda se presentó el doce de diciembre, su presentación se efectuó oportunamente.
15. **C. Legitimación y personería.** El juicio de revisión constitucional electoral se promovió por parte legítima, ya que, conforme con lo previsto en el artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo a los partidos políticos, como en la especie acontece, toda vez que quien lo insta es el Partido Alianza Ciudadana.
16. Por lo que hace a la personería, también se colma tal exigencia, puesto que el juicio fue promovido por el representante suplente del partido político inconforme ante el Consejo General del instituto electoral local; cuya personería le fue reconocida por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Tlaxcala.
17. **D. Definitividad.** Se considera que se cumple con este requisito, ya que en contra de la sentencia del Tribunal Local no existe ningún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir a este tribunal electoral.
18. **E. Interés.** Alianza Ciudadana cuenta con interés, ya que tuvo el carácter de parte actora en el juicio de origen; además, manifiesta que se vulneran los principios de certeza y legalidad, al reducir el número de paquetes electorales, lo cual, podría generar

incertidumbre en las diversas etapas del proceso electoral y en los resultados electorales.

Requisitos especiales del juicio de revisión

19. **A. Violación a preceptos de la Constitución General.** Se cumple este requisito, toda vez que el partido político promovente aduce, esencialmente, la vulneración a los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal; aspecto que colma el requisito de procedibilidad correspondiente.
20. Ello, con independencia de que se actualicen o no tales violaciones, dado que la exigencia es de índole formal; por tal motivo, la determinación correspondiente representa el fondo del asunto, de conformidad con la jurisprudencia de rubro “**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA**”¹
21. **B. Carácter determinante.** Se cumple el requisito establecido en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado final de las elecciones.
22. Lo anterior, porque la decisión que en este asunto de tome puede incidir en el número de paquetes electorales que se utilizarán el día de la jornada electoral en el Estado de Tlaxcala, en la cual se elegirán la gubernatura, las diputaciones locales y los ayuntamientos.

¹ Jurisprudencia **02/97**, emitida por esta Sala Superior y consultable de las páginas 408 a 409 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2013.



23. **C. Posibilidad y factibilidad de la reparación.** En relación con el requisito previsto en los incisos d) y e) del artículo 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, porque lo que pretende el partido demandante es que se **revoque** la sentencia del Tribunal responsable; de ahí que resulte factible analizar la sentencia impugnada, a la luz de los agravios propuestos.
24. Lo anterior, en virtud de que el fallo impugnado versa sobre una cuestión relacionada con el proceso electoral en el estado de Tlaxcala, específicamente, con el número de paquetes electorales que se utilizará el día de la jornada electoral.
25. En ese sentido, debe apuntarse que el referido proceso electoral se encuentra en curso y la jornada electoral se celebrará el próximo seis de junio de dos mil veintiuno.
26. Por tanto, en este momento es dable que la Sala Superior analice la cuestión de fondo planteada, en virtud de que es factible concretar la reparación material y jurídica que solicita el partido actor.
27. Por ende, al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación en que se actúa, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la cuestión planteada.

V. ESTUDIO DE FONDO

1. Materia de controversia

1.1 Sentencia impugnada

28. El Tribunal Electoral de Tlaxcala confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral local que, para salvaguardar la salud derivado de la contingencia sanitaria generada por COVID-19, redujo a dos los paquetes electorales, uno distrital (elección de gobernador y diputados locales) y otro municipal (integrantes del Ayuntamiento y Presidencias de la Comunidad), en lugar de los cuatros paquetes electorales (uno paquete para cada elección) que establece el artículo 228 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, porque:

- a. A juicio del Tribunal Local, el instituto aplicó correctamente el acuerdo 16/2020, porque ante la pandemia, debe implementar medidas para proteger la salud.
- b. La medida de reducir el número de paquetes electorales es eficaz, porque es implementada en ejercicio de la facultad reglamentaria, para salvaguardar el derecho a la salud frente a la emergencia sanitaria, ya que evita el congestionamiento de personas en lugares cerrados, así como la propagación de dicha enfermedad.

Además, es acorde con el artículo 160 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, que establece el procedimiento a seguir para los diseños y especificaciones técnicas de la documentación y material electoral, así como con el numeral 8, 3.2, del anexo 4.1, que señala *la caja paquete electoral que se utilice debe contar con el espacio suficiente para contener y transportar toda la documentación de hasta tres elecciones*, lo que, aunado a la pandemia, permite la reducción del número de paquetes electorales para disminuir las personas responsables de la entrega-recepción.

Lo anterior no vulnera el artículo 228 de la ley electoral local, porque conforme al principio de jerarquía normativa



y al estar expresamente conferido al Instituto Nacional Electoral por la Ley General la facultad para regular la impresión de documentos y producción de material electoral, el Reglamento de Elecciones prevalece sobre dicha norma local, pues se presenta una situación extraordinaria que justifica la medida, sin inobservar la legislación local.

- c. No existe obligación del instituto electoral local de pronunciarse sobre el procedimiento de resguardo de los paquetes electorales y recuento de votos, porque ello está regulado en la ley electoral local².

1.2. Planteamiento del inconforme

- 29. El Partido Alianza Ciudadana pretende que la Sala Superior revoque la sentencia impugnada y, a su vez, se revoque el acuerdo del instituto local, para que sean cuatro paquetes electorales (uno para cada elección) como lo prevé el artículo 228 de la ley local, con la finalidad de que subsista la inviolabilidad en el manejo de la documentación electoral y su resguardo, así como de evitar una posible afectación al principio de certeza del respaldo documental de los resultados electorales y, en su lugar, se implementen otras medidas para salvaguardar la salud en el proceso electoral.
- 30. Para ello, aduce, como causa de pedir, que la responsable: **a.** Indebidamente aplica un acuerdo 16/2020 que establece medidas de prevención de la salud en las actividades del instituto fuera del proceso electoral y no dentro del proceso electoral. **b.** Deja de observar que el artículo 228 de la ley electoral local y anexo 4.1, apartado B, numeral 3.1, del Reglamento de Elecciones establecen

² En concreto, el procedimiento de resguardo está previsto en los artículos 102, 233 y 234 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, y el procedimiento de recuento de votos en el artículo 242. Ambos en relación con el artículo 32, 295 y 296 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

que serán cuatro paquetes electorales (uno por elección). Tampoco garantiza la integridad e inviolabilidad de la documentación de las dos elecciones en cada paquete (especificaciones que ya aprobó el Instituto Nacional Electoral en un *formato único*). Por lo que, para salvaguardar la salud y la certeza del proceso, deben aprobarse medidas idóneas. **c.** Deja de establecer medidas para llevar a cabo el resguardo de paquetes y recuento de votos durante la pandemia.

1.3. Problemas jurídicos a resolver

31. Las cuestiones a resolver son: **a)** en primer lugar, si la sentencia local impugnada es apegada a derecho, al confirmar la validez de la decisión asumida por el instituto local, sobre la base cuestionada por los impugnantes de que carece de una motivación suficiente y debida; **b)** si esa decisión es conforme o se aparta de lo previsto en el Reglamento de Elecciones, y, en su caso, **c)** si la medida implementada es idónea y necesaria para garantizar el derecho a la salud de la ciudadanía.

2. Decisión

32. La Sala Superior considera que debe **revocarse** la sentencia impugnada, porque, a diferencia de lo considerado por el tribunal electoral local, la determinación del Instituto local de reducir de cuatro a dos paquetes electorales, englobando en un mismo paquete la elección de diputados y gobernador, y en otro, la de ayuntamientos y presidencias de comunidad, se emitió sin la debida motivación, en atención que dejaron de preverse las consecuencias y situaciones que directa y probablemente se generarían con dicho cambio, en relación al manejo, resguardo y protección de la documentación de cada elección en diversos procedimientos concomitantes o consecuenciales, quedando como una decisión



que, ante la falta de previsión integral, no es susceptible siquiera de una revisión o evaluación integral.

33. Además, en todo caso, se trata de una determinación que se emite en contravención o inaplicando materialmente el artículo 228 de la ley electoral local y el anexo 4.1, apartado B, numeral 3.1, y sin base en el artículo 3.2 del Reglamento de Elecciones (como considera el Tribunal Local).
34. Incluso, la medida en cuestión **no justifica** su idoneidad o necesidad, porque el sistema está diseñado para que exista un paquete electoral para cada elección, y si bien en el contexto de la pandemia podrían emitirse medidas excepcionales, su implementación debe encontrar una manera de no exponer a una afectación grave los principios de inviolabilidad de los paquetes electorales y certeza en los resultados.

3. Justificación

3.1. Marco normativo

35. El Instituto Nacional Electoral tiene la encomienda constitucional de emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos para la impresión de documentos y producción de materiales electorales para los procesos electorales federales y locales, en los términos que establezcan las leyes (artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³).

³ **Artículo 41.** [...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

[...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

36. En ejercicio de esa atribución, el Instituto Nacional Electoral emitió el Reglamento de Elecciones, en el cual establece las directrices relacionadas con la documentación y material electoral que se utilizará para los procesos electorales federales y locales, para lo cual se tomará en cuenta lo establecido en el anexo 4.1 y en las legislaciones locales, cuando no se contrapongan con el reglamento (artículo 149 del Reglamento de Elecciones del INE⁴).
37. En ese sentido, se especifica que la documentación electoral son las boletas, acta de jornada, actas de escrutinio y cómputo, acta final de acta de escrutinio y computo, hojas de incidentes, cuadernillos, recibos de copias de listado nominal, plantilla braille, cuadernillos, carteles, constancia individual de recuento, cuaderno de resultados, etcétera (artículo 150, del Reglamento).

[...]

5. 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;

⁴ Artículo 149.

1. El presente Capítulo tiene por objeto establecer las directrices generales para llevar a cabo el diseño, impresión, producción, almacenamiento, supervisión, distribución y destrucción de los documentos y materiales electorales utilizados en los procesos electorales federales y locales, tanto ordinarios como extraordinarios, así como para el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.

2. Su observancia es general para el Instituto y los opl, en el ámbito de sus respectivas competencias.

3. La documentación y materiales electorales correspondientes a las elecciones locales, podrán contener aquellos elementos adicionales que mandaten las legislaciones estatales, siempre y cuando no se contrapongan a lo previsto en el presente Capítulo y al Anexo 4.1 de este Reglamento.

4. La DEOE será la responsable de establecer las características, condiciones, mecanismos y procedimientos de los diseños, elaboración, impresión, producción, almacenamiento y distribución de la documentación y materiales electorales para las elecciones federales y locales, tomando en cuenta lo establecido en el Anexo 4.1 de este Reglamento.

5. De igual forma, la deoe será la responsable de la revisión y supervisión de los diseños de la documentación y producción de los materiales electorales para las elecciones federales y locales, de lo que informará periódicamente a la comisión correspondiente.

6. Las especificaciones de los materiales electorales servirán de guía para que los fabricantes elaboren las muestras de los mismos, de forma previa a su aprobación y producción a gran escala.

7. Para efecto de adiciones, modificaciones o supresiones a las especificaciones técnicas a los documentos y materiales electorales, la deoe presentará la propuesta a la Comisión correspondiente, quien deberá resolver lo conducente. En caso de ser aprobada la propuesta, el cambio deberá impactarse en el Anexo 4.1 de este ordenamiento.



38. Asimismo, los materiales electorales son, entre otros, cancel electoral portátil, urnas, *caja paquete electoral*, marcadora de credenciales, mampara especial, líquido indeleble, marcadores de boletas y base porta urnas (artículo 153 del Reglamento).
39. Las **cajas paquete electoral** se proporcionan para transportar la documentación y proteger los expedientes de las elecciones, para lo cual se precisan las características para el material (anexo 4, apartado B, del Reglamento⁵), entre otras:

⁵ ANEXO 4.1 *Última modificación aprobada por el CG mediante Acuerdo INE/CG561/2020 el 6-11-2020*

DOCUMENTOS Y MATERIALES ELECTORALES

CONTENIDO Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LOS DOCUMENTOS Y MATERIALES ELECTORALES.

A. DOCUMENTOS ELECTORALES.

[...]

B. MATERIALES ELECTORALES.

1. Contenido y especificaciones técnicas de los materiales electorales.

Las normas de calidad, ya sean nacionales e internacionales, deben estar vigentes, en caso contrario se deberán solicitar a la Institución que proporcione el asesoramiento técnico o se deberán buscar en internet en la página de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía, para su adquisición.

En caso de que los OPL utilicen cajas contenedoras de materiales, sus dimensiones no deben superar: 90 cm de largo x 75 cm de alto x 20 cm de ancho (medidas máximas).

Además, estas cajas deben incluir elementos de sujeción como asas y correas tipo mochila, y presentar impresiones en color negro con identificaciones del OPL y su contenido.

[...]

Caja paquete electoral.

Para garantizar la inviolabilidad de la documentación, y del expediente de cada una de las elecciones y los sobres, se formarán paquetes en cuyas envolturas firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes que desearan hacerlo.

Para ello se proporcionará la cantidad de cajas paquete electoral, con las que se transportará la documentación y se protegerán los expedientes de las elecciones.

A continuación se presentan las características para este material:

3.1 Las cajas paquete electoral de la elección federal y local, se fabricarán con materiales que cuenten con la resistencia suficiente para soportar el traslado de la documentación a la casilla. Las cajas correspondientes a las elecciones locales se identificarán con el color de cada elección: Gobernatura (PANTONE 7529U), Diputaciones locales (Pantone 7613U), Ayuntamientos (Pantone 7763U), cuarta elección (Pantone 457U) y consulta popular local (Pantone 476 U).

3.1.1. Las cajas paquete contarán con ranuras para la inserción de elementos que faciliten su transportación como son asa y contra asa, correas o cintas de polipropileno con broches de plástico y pasa-cintas para ajustar su longitud y evitar su deslizamiento; para protección de los hombros presentarán hombreras acolchonadas, también para amortiguar el peso durante su transportación.

3.1.2. Las cajas contarán con seguros para el cierre de las tapas. Su forma y diseño garantizarán su plegado y armado. Además ofrecerán seguridad a la documentación que contendrá en su interior.

3.2. La caja paquete electoral que se utilice debe contar con el espacio suficiente para contener y transportar toda la documentación de hasta tres elecciones.

- Las *cajas paquete electoral* de la elección federal y local se fabricarán con materiales que cuenten con la resistencia suficiente para soportar el traslado de la documentación a la casilla. Las cajas correspondientes a las elecciones locales se identificarán con el color de cada elección: Gubernatura (PANTONE 7529U), Diputaciones locales (Pantone 7613U), Ayuntamientos (Pantone 7763U), cuarta elección (Pantone 457U) y consulta popular local (Pantone 476 U) (anexo 4.1, apartado B, numerales 3.1 del Reglamento de Elecciones).

- La *caja paquete electoral* que se utilice debe contar con el espacio suficiente para contener y transportar toda la documentación de *hasta tres elecciones* (anexo 4.1, apartado B, numerales 3.2 del Reglamento de Elecciones).

40. Ahora bien, el *paquete electoral* se forma al concluir el escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones y se integra con el expediente de casilla de cada una de las elecciones, con los votos y las listas nominales, el cual es firmado por los integrantes de las mesas directivas de casilla y los representantes que deseen, a fin

3.2.1. En caso necesario, sobre la cara superior presentarán el asa y contra asa o refuerzo, así como textos y líneas impresos para anotar los datos de identificación de la casilla.

3.2.2. En su caso, la cara frontal de la caja paquete presentará impresa a una tinta visible, el símbolo de reciclado con el número del material utilizado en su fabricación.

3.2.3. La caja paquete deberá contar con un compartimiento en el que se coloquen, por separado, la marcadora de credenciales y los aplicadores de líquido indeleble, el cual deberá fabricarse con el mismo material de la caja paquete. Además, presentará textos y líneas para anotar los datos de identificación de la casilla.

3.3 El volumen de las cajas paquete electoral en las que se traslade el expediente y los sobres de la casilla al Consejo Distrital o Municipal, puede ser ajustado considerando el análisis volumétrico de los documentos a contener y la facilidad para su traslado.

3.3.1. Se deroga.

3.3.2. En las caras de mayor tamaño (frontal y, en su caso, posterior), se colocaran dos fundas de polivinilo con solapa protectora, con instrucciones impresas para guardar las bolsas o sobres que contienen copia de las actas de la casilla con los resultados de la votación y el sobre PREP, cuyas dimensiones máximas serán de 47 cm de largo por 29 cm de alto.

3.3.3. En la cara frontal presentará impreso a una tinta en color negro la instrucción para introducir en la funda de polivinilo alguno de los sobres de papel con la copia de las actas de la casilla, así como el símbolo de reciclado.

3.4. El empaque será en cajas de cartón corrugado con impresiones en color negro con identificaciones del INE o del OPL y del producto.



de garantizar su inviolabilidad (artículo 295 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶).

41. Así, en el Estado de Tlaxcala se establece que *se formar un paquete electoral para la elección de Gobernador, uno para diputados locales, otro paquete electoral para la elección de integrantes de ayuntamientos y otro para presidentes de comunidad* (artículo 228 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala⁷).
42. De lo anterior se advierte que el *paquete electoral* se forma una vez concluida la votación y respecto de cada una de las elecciones, ya que contiene el expediente de la casilla de cada elección, e incluso es sellado y firmado por la mesa directiva de casilla para garantizar su inviolabilidad, ya que resguarda los votos de la ciudadanía, de manera que, solo puede abrirse en casos previstos por la ley para el recuento de una elección en concreto.

⁶ **Artículo 295.**

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

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

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

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

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

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

⁷ **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala**

Artículo 228. Se formar un paquete electoral para la elección de Gobernador, uno para diputados locales, otro paquete electoral para la elección de integrantes de ayuntamientos y otro para presidentes de comunidad, que contendrá:

I. El expediente de casilla;

II. Por fuera se adherirá un sobre que contenga la primera copia del acta del escrutinio y cómputo de la casilla, hojas de incidentes y escritos de protesta, si los hubiere; y

III. Por fuera se adherirá también el sobre que contenga el formato para los resultados preliminares de la elección, cuando así lo acuerde el Consejo General.

Artículo 229. Para garantizar la inviolabilidad de la documentación y del paquete electoral, los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla firmarán sobre él, así como los representantes que desearan hacerlo.

43. En cambio, la caja paquete electoral, a la que se refiere el anexo 4 del Reglamento, es el contenedor o recipiente en el cual se guardará el *paquete electoral* (expediente de casilla, listados y votación ciudadana).
44. **4. Caso concreto**
45. En el Estado de Tlaxcala inició el proceso electoral 2020-2021 en el que se renovará la gubernatura, las diputaciones locales, los ayuntamientos y presidencias de las comunidades.
46. El Instituto Electoral local aprobó la reducción de cuatro a dos *paquetes electorales*. Esto es, en lugar de que exista un *paquete electoral para cada elección*: uno para la elección de la gubernatura, uno para la elección de diputaciones locales, uno para la elección de ayuntamientos y uno para elección de presidencias de la comunidad, el instituto ordenó la formación de un *paquete electoral distrital* en el que englobará la elección a la gubernatura y la de diputaciones locales, y un *paquete electoral municipal*, en la que se conjuntará la elección de ayuntamientos y presidencias de la comunidad⁸.
47. Lo anterior, al considerar, fundamentalmente, el contexto de emergencia sanitaria ocasionado por la pandemia del Covid-19 y para procurar la protección de los servidores del instituto, de los funcionarios de las mesas directivas de casilla, de los representantes de los partidos y de la ciudadanía en general, *durante la recepción de los paquetes electorales al término de la jornada electoral del 6 de junio*.

⁸ En la parte conducente del acuerdo originalmente impugnado se señala:

“•Paquete electoral distrital. En él que se integrarán los expedientes y documentación de las elecciones de Gubernatura del Estado y Diputaciones Locales. Los cuales, serán entregados por las y los funcionarios de casilla en cada una de las sedes de los Consejos Distritales del Instituto.

•Paquete Electoral Municipal. En él que se integrarán los expedientes y documentación electoral de las elecciones de Integrantes de los Ayuntamientos y de ser el caso, Presidencias de Comunidad. Los cuales, serán entregados por las y los funcionarios de casilla en cada una de las sedes de los Consejos Municipales del Instituto”.



48. Asimismo, el instituto local consideró la distribución de los paquetes electorales a las y los presidentes de mesa directiva de casilla, así como al término de la jornada electoral en cada una de los consejos distritales y municipales se concentra un gran número de personas, lo que generaría una situación de riesgo en caso de continuar la Pandemia COVID-19, por lo que la reducción a dos paquetes electorales visualiza los beneficios siguientes:

- Se disminuirá a casi la mitad, el número de mesas receptoras a instalarse en cada uno de los Consejos Distritales y Municipales, con lo que se busca: evitar aglomeraciones en los Consejos; disminuir el tiempo en que los funcionarios de casilla permanecerán en los consejos; disminuir el personal auxiliar para la implementación de los modelos operativos; disminuir el número de representaciones de los partidos y candidaturas independientes ante las mesas receptoras de paquetes electorales.
- Se reducirá el personal necesario para operar las mesas receptoras de paquetes electorales en el Consejo General, el término de los cómputos distritales y municipales.
- Se reducirá a casi la mitad, el número de cajas paquete electoral que se producirán por parte del Instituto para la integración de los paquetes.
- Se reducirá a casi la mitad, el número de cajas paquete electoral para simulacros.
- Se reducirán los tiempos que los funcionarios de casilla ocupan para la integración de los paquetes electorales federal y locales, y el tiempo de entrega a las sedes de los consejos.

49. Dicho acuerdo fue confirmado por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, al considerar, sustancialmente, que ante la existencia de la pandemia por el COVID-19, la medida adoptada por el instituto electoral era eficaz, porque protege el derecho a la salud, al evitar el congestionamiento de personas en lugares cerrados, así como la propagación de dicha enfermedad.
50. Además, estimó que dicha medida era acorde al artículo 160 del Reglamento de Elecciones del INE que establece el procedimiento a seguir para los diseños y especificaciones técnicas de la documentación y material electoral, así como con el numeral 8, 3.2, del anexo 4.1, que señala *la caja paquete electoral que se utilice debe contar con el espacio suficiente para contener y transportar toda la documentación de hasta tres elecciones*, lo que, aunado a la pandemia, permitía la reducción del número de paquetes electorales para disminuir las personas responsables de la entrega-recepción.
51. Asimismo, sostuvo que tal medida no vulnera el artículo 228 de la ley electoral local, porque conforme al principio de jerarquía normativa y al estar expresamente conferido al Instituto Nacional Electoral por la Ley General la facultad para regular la impresión de documentos y producción de material electoral, el Reglamento de Elecciones prevalecía sobre la norma local.
52. Finalmente, consideró que el instituto electoral local no estaba obligado a pronunciarse sobre el procedimiento de resguardo de los paquetes electorales y el recuento de votos, porque estaba regulado en la ley electoral local⁹.

5. Análisis

⁹ En concreto, el procedimiento de resguardo está previsto en los artículos 102, 233 y 234 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, y el procedimiento de recuento de votos en el artículo 242. Ambos en relación con el artículo 32, 295 y 296 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



53. Esta Sala Superior estima, en primer lugar, que el tribunal electoral dejó de advertir que la determinación del Instituto Local de reducir de cuatro a dos los paquetes electorales (englobando en un mismo paquete las elecciones de diputados y gobernador; y en otro, las de ayuntamientos y presidencias de comunidad), está indebidamente motivada.
54. Lo anterior, porque el instituto local dejó de prever las consecuencias y situaciones que directa y probablemente se generarán con dicha modificación, en relación al manejo, resguardo y protección de la documentación y votación de cada elección en los procedimientos concomitantes o consecuenciales que surgen después de la jornada electora, por lo cual, el cambio del número y contenido de los paquetes electorales se traduce en un acto que carece de previsión integral.
55. En efecto, el tribunal local indebidamente determinó que la medida implementada por el instituto electoral estaba justificada por el contexto de la pandemia y que era innecesario prever ajustes a los procedimientos de traslado, resguardo y recuento porque ya estaban previsto en la ley.
56. Esto, porque la responsable deja de advertir que englobar dos elecciones en un paquete electoral sí trasciende sobre la forma en que se resguardará el expediente de casilla y la votación de cada elección, para no confundir la documentación. Además, de no prever la forma en que se garantizará la inviolabilidad de cada elección, ante la posibilidad de recuento de la votación de una elección en concreto y cómo se evita la alteración o manejo de la documentación de la otra elección que forma parte del mismo paquete electoral.

57. De manera que, la situación de pandemia y la finalidad de la medida de disminuir el número de personas que podrían involucrarse en el procedimiento de entrega-recepción de los paquetes es insuficiente para considerar que la medida está debidamente motivada, porque no se realiza una previsión integral de la naturaleza, finalidad y consecuencias subsecuentes de cada paquete electoral.
58. Ello, porque para realizar un cambio para englobar dos elecciones en un paquete electoral no basta con aludir a la situación de emergencia sanitaria por la pandemia, se exige además que la autoridad electoral justifique plenamente a partir de los efectos que puede tener dicha medida en el diseño del sistema electoral, más allá del beneficio en la disminución de personal involucrado en la entrega-recepción. En este sentido, se deben de garantizar tanto las cuestiones sanitarias como los principios electorales de certeza y seguridad jurídica.
59. Lo anterior porque, el *paquete electoral*, por su contenido, constituye un elemento sustancial y especialmente protegido por el sistema Mexicano, al convertirse en un instrumento de resguardo de la votación ciudadana y expediente de casilla, que incluso cuenta con mecanismos legales para garantizar su resguardo, su inviolabilidad y la certeza de los resultados electorales.
60. En ese sentido, el tribunal local debió advertir que, para la implementación de medidas extraordinarias con motivo de la pandemia, el instituto electoral debió prever las posibles consecuencias y trascendencia en los diversos procedimientos del proceso electoral, como es el traslado, resguardo y recuento, entre otros, sin afectar la inviolabilidad de la otra elección que forma parte del mismo paquete. Por lo cual, al no haberse realizado una previsión integral de todos los efectos de la medida, la misma resulta injustificada, al no ser posible su revisión integral por parte de esta Sala Superior.



61. Además, la Sala Superior considera que la medida **inaplica materialmente el artículo 228 de la ley electoral local**, el cual dispone que *se formar un paquete electoral para la elección de Gobernador, uno para diputados locales, otro paquete electoral para la elección de integrantes de ayuntamientos y otro para presidentes de comunidad*, así como **el anexo 4.1, apartado B, numeral 3.1 del Reglamento de Elecciones**, que señala los colores de las cajas que contendrán el paquete electoral de cada elección.
62. Ello, porque la medida que confirmó el tribunal local modifica esa norma para establecer excepcionalmente que sean sólo dos paquetes electorales, uno denominado distrital (con la elección de gubernatura y diputaciones locales); y otro municipal (con la elección de Ayuntamientos y Presidencias de la Comunidad); en lugar de los cuatro paquetes que prevé la ley.
63. Por ende, es claro que la medida de reducir de cuatro a dos paquetes electorales **inaplica implícitamente** lo dispuesto en el artículo 228 de la ley local, así como el anexo 4.1, apartado B, numeral 3.1 del Reglamento, respecto a los colores que debe llevar la caja que contenga el paquete electoral de cada elección.
64. Asimismo, es **inexacto** lo considerado por el tribunal responsable respecto a que la medida de englobar dos elecciones en un paquete electoral es congruente con el anexo 4.1, apartado B, numeral 3.2 del Reglamento de Elecciones que señala *la caja paquete electoral que se utilice debe contar con el espacio suficiente para contener y transportar toda la documentación de hasta tres elecciones*.
65. Esto, porque dicha regla se refiere al diseño de la *caja o contenedor* que contendrá el *paquete electoral* de cada elección y no al paquete electoral concretamente (el que, como se mencionó, contiene el

expediente de casilla, los listados y la votación ciudadana). Por lo que, si bien permite contemplar el espacio de la caja para contener *hasta tres elecciones*, ello debe leerse sistemáticamente, en el sentido de que se establecerán mecanismos que garanticen la inviolabilidad del paquete electoral de cada elección y la certeza de los resultados electorales.

66. Esta lectura en modo alguno significa que se pueda reducir el número de paquetes electorales o englobar dos elecciones en un paquete electoral como lo sostienen el tribunal y el instituto locales, precisamente, porque por su naturaleza y finalidad constitucional, dicho instrumento se constituyó para proteger la inviolabilidad de la elección y la certeza de los resultados, al resguardar la votación de la ciudadanía realizada el día de la jornada electoral.
67. Máxime, que de la revisión del dictamen que aprobó el consejo del instituto electoral local se observa que de las especificaciones de los paquetes electorales no se realiza mayor distinción o separación respecto a cada elección.
68. Incluso, esta Sala Superior considera que, actualmente, la medida en cuestión (englobar dos elecciones en un solo paquete electoral), **no justifica su idoneidad o necesidad**, porque el sistema está diseñado para que exista un paquete electoral para cada elección; y si bien en el contexto de la pandemia podrían emitirse medidas excepcionales, su implementación debe encontrar una manera de no poner en riesgo de afectación los principios de inviolabilidad de los paquetes electorales y certeza en los resultados.
69. En efecto, a diferencia de lo considerado por el tribunal electoral local, si bien ante la situación extraordinaria de la pandemia, es viable que el instituto electoral adopte medidas para proteger el derecho de la salud de la ciudadanía, en el caso, la protección a



ese derecho debe analizarse de manera armónica a fin de salvaguardar el régimen democrático de elecciones libres, periódicas y auténticas, así como los mecanismos establecidos legalmente para garantizar la inviolabilidad de la votación ciudadana y la certeza de los resultados electorales.

70. Por lo que, la medida de agrupar dos elecciones en un paquete electoral no es idónea pues, en sí misma, no garantiza el principio de certeza y debida diligencia para evitar poner en riesgo la documentación electoral y con ello los resultados de cada una de las elecciones, y el principio de inviolabilidad de la votación ciudadana, actos que son de interés general al proteger el sistema democrático, e incluso, revisten de un tema de seguridad nacional¹⁰.
71. Ello, porque conforme al diseño constitucional y legal, la votación recibida en casilla debe computarse y resguardarse por cada elección, a fin de proteger la certeza en los resultados, incluso, su resguardo es de tal magnitud que una vez sellado el paquete electoral (que contiene el resultado electoral y votación ciudadana) se sigue un procedimiento legal para garantizar su inviolabilidad, de tal manera que, sólo en casos excepcionales y conforme a lo establecido en la ley, es posible su apertura para un recuento, únicamente respecto de la elección que está en duda.

¹⁰ **Artículo 104.**

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

[...]

g) Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto;

Artículo 216.

1. Esta Ley y las leyes electorales locales determinarán las características de la documentación y materiales electorales, debiendo establecer que:

a) Los documentos y materiales electorales deberán elaborarse utilizando materias primas que permitan ser recicladas, una vez que se proceda a su destrucción;

b) En el caso de las boletas electorales deberán elaborarse utilizando los mecanismos de seguridad que apruebe el Instituto;

c) La destrucción deberá llevarse a cabo empleando métodos que protejan el medio ambiente, según lo apruebe el Consejo General o local respectivo, y

d) La salvaguarda y cuidado de las boletas electorales son considerados como un asunto de seguridad nacional.

72. De esta forma, si la medida del instituto local implica una modificación en el contenido y finalidad del paquete electoral que puede trascender a los deberes de ciudadano que garantizan la inviolabilidad para dar certeza de los resultados electorales, la misma no es idónea para armonizar el derecho a la salud con los principios que rigen la materia electoral y, en consecuencia, deviene innecesaria.
73. Incluso, se pone en riesgo la certeza al dejar de regular las situaciones concomitantes o consecuenciales que se generan con la modificación o alteración del número de paquetes, para integrar en uno solo más de una elección, concretamente, lo referente a la manera en la que se resguarda y organiza la documentación de una diversa elección que es objeto de cómputo, de posibles procedimientos de recuento y/o la situación de resguardo de la documentación no requerida en caso de que la diversa elección que está en el mismo paquete sea objeto de requerimiento judicial, por ejemplo, en caso de remitirse la documentación de la elección de diputaciones en dónde y bajo qué medidas quedaría la de gubernatura.
74. Además, el tribunal electoral local se limita a afirmar que la medida es eficaz por la emergencia sanitaria por Covid-19, al reducir el personal responsable de entrega-recepción de los paquetes electorales.
75. Sin embargo, como lo sostiene el partido actor, existen otras medidas que podrían adoptarse para proteger el derecho de la salud de la ciudadanía y los servidores públicos, sin afectar los principios que garantizan la certeza e inviolabilidad de los resultados electorales, como sucede en el caso de la agrupación de la documentación de dos elecciones en un solo paquete electoral.



76. Por tanto, lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada.
77. Visto el resultado al que se llegó, es innecesario analizar los demás agravios que expone el recurrente, porque no podría alcanzar un beneficio mayor al que ya obtuvo.

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

VI. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

Notifíquese como en derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, Ponente en el presente asunto, por lo que lo hace suyo el Magistrado Presidente José Luis Vargas Valdez para efectos de resolución, así como de las Magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, ante el secretario general de acuerdos, quien **autoriza y da fe**.

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 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.