



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-34/2021

ACTOR: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

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

SECRETARIOS: BENITO TOMÁS
TOLEDO Y JUAN DE JESÚS
ALVARADO SÁNCHEZ

Ciudad de México, a diez de marzo de dos mil veintiuno.

SENTENCIA

Que dicta esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de **confirmar** el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que aprobó los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para instrumentar el voto presencial en una urna electrónica en las casillas únicas en los procesos electorales federal y locales 2020-2021 de Coahuila y Jalisco.

ÍNDICE

| | |
|----------------------|----|
| RESULTANDOS | 2 |
| CONSIDERANDOS | 3 |
| RESUELVE | 40 |

R E S U L T A N D O S

1. **I. Antecedentes.** De lo narrado por la parte actora en su escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:
2. **Inicio del proceso electoral concurrente federal y locales 2020-2021.** El siete de septiembre de dos mil veinte, inició el proceso electoral federal para elegir a las diputaciones federales; a su vez, el quince de octubre siguiente, comenzó el proceso electoral en el Estado de Jalisco para elegir a diputados locales, Presidencias Municipales, Sindicaturas y Regidurías; mientras que el uno de enero de este año, dio inicio el proceso electoral en el Estado de Coahuila para elegir a los integrantes de los Ayuntamientos.
3. **Acuerdo INE/CG96/2021 para instrumentar urna electrónica en 50 casillas únicas en el estado de Coahuila y Jalisco (acto impugnado).** El tres de febrero de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo y los Lineamientos para implementar la modalidad de voto y urna electrónica en 50 casillas únicas que se instalarán en cada uno de los estados de Coahuila y Jalisco para las elecciones de diputados federales y las locales concurrentes.
4. **II. Recurso de apelación.** Inconforme, el siete de febrero siguiente, MORENA interpuso recurso de apelación ante la responsable.
5. **III. Recepción y turno.** El diez de febrero, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior la demanda, el informe circunstanciado y las constancias correspondientes. En su



oportunidad, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente SUP-RAP-34/2021 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En el momento procesal respectivo, el Magistrado Instructor proveyó sobre la radicación del expediente en su ponencia, admitió la demanda y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción.
7. **V. Rechazo del proyecto.** El diez de marzo del presente año, se rechazó por mayoría de votos el proyecto presentado al Pleno por el Magistrado Indalfer Infante Gonzales, y se designó al Magistrado José Luis Vargas Valdez para elaborar el engrose correspondiente.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia.

8. Esta Sala Superior ejerce jurisdicción y es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, en términos de los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, numeral 1, inciso b); y 44, numeral 1, inciso a), de la Ley de Medios, toda vez que se trata de un recurso de apelación promovido por un partido político, a través del cual controvierte un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con la implementación de

SUP-RAP-34/2021

instrumentos jurídicos y técnicos para instrumentar el voto presencial en una urna electrónica en las casillas únicas de las elecciones concurrentes de diputaciones federales y las elecciones locales en los Estados de Coahuila (ayuntamientos) y Jalisco (diputaciones locales y ayuntamientos).

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial

9. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020¹, en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del presente recurso de apelación de manera no presencial.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad

10. **Requisitos formales.** El recurso de apelación reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), 19, párrafo 1, inciso e), 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se precisa a continuación:
11. Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda se presentó por escrito,

¹ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.



ante la autoridad responsable y en ella: **1)** se precisa el nombre del partido apelante; **2)** se señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos; **3)** se identifica la resolución impugnada; **4)** se menciona a la autoridad responsable; **5)** se narran los hechos en que se sustenta la impugnación; **6)** se expresan conceptos de agravio; **7)** se ofrecen pruebas y **8)** se asienta nombre, firma autógrafa y calidad jurídica de la persona por cuyo conducto promueve el instituto político.

12. **Oportunidad.** La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que el acto impugnado se emitió por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el tres de febrero de este año y la demanda fue presentada el siete de siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la ley adjetiva en la materia, por lo que resulta evidente su presentación oportuna.
13. **Interés jurídico.** En el presente caso se cumple el requisito, porque, de acuerdo con la jurisprudencia **15/2000** emitida por esta Sala Superior, de rubro: ***“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES”***, los partidos políticos cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral.
14. De esta manera, dicho interés emerge, porque el apelante controvierte una resolución en la que se aprobaron los

SUP-RAP-34/2021

instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas únicas para los procesos electorales federal y locales en Coahuila y Jalisco, lo que considera que causa una afectación en el desarrollo de dichos procedimientos comiciales en donde tendrá intervención dicha fuerza política.

15. **Legitimación y personería.** Los referidos requisitos se encuentran satisfechos, porque el medio de impugnación lo interpone un partido político nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que tiene debidamente acreditada ante la autoridad responsable, según lo reconoce en su informe circunstanciado.
16. **Definitividad.** Se satisface este requisito, porque la normativa aplicable no prevé otro medio que deba ser agotado previamente a este recurso de apelación.

CUARTO. Estudio de fondo.

I. Consideraciones de la responsable.

17. El acuerdo impugnado tuvo como finalidad aprobar los lineamientos para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas únicas del proceso electoral concurrente 2020-2021, en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco, así como sus anexos que, en esencia, consistieron en el modelo de operación de las casillas con urnas electrónicas, la estrategia complementaria de capacitación y asistencia electoral para su implementación, los planes de seguridad, continuidad y



verificación de las mismas y, finalmente, el calendario de actividades para su operación.

18. Para justificar su emisión, la responsable señaló que tenía facultades para crear lineamientos y acuerdos encaminados a darle viabilidad y operatividad al modelo nacional de elecciones, *a condición de que se rigiera por los principios rectores de la función electoral.*
19. En relación con la temática aprobada, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sostuvo que los órganos jurisdiccionales han validado el empleo de las urnas electrónicas para encauzar el derecho al sufragio, pues, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009, consideró que el empleo de urnas electrónicas para encauzar el derecho al voto es una modalidad legal que no vulnera los principios de la función electoral ni las características del voto.
20. De igual forma, para sustentar su decisión reprodujo partes considerativas de las sentencias dictadas en los expedientes SG-JRC-516/2012, y sus acumulados SG-JRC-536/2012, SG-JRC-537/2012 y SG-JRC-539/2012, así como de los diversos SDF-JDC-2145/2016 y SDF-JDC-2146/2016, a partir de las cuales concluyó que si bien el mecanismo de votación electrónica no se encontraba expresamente plasmado en un proceso electivo, su implementación cobraba legalidad, al derivarse de las facultades normativas del órgano electoral, con base en una interpretación sistemática y funcional de “diversos preceptos vigentes”.
21. Asimismo, la autoridad responsable consideró que la implementación del voto y urna electrónica era válida, siempre

SUP-RAP-34/2021

que atendiera los principios rectores de la función electoral, se respetaran las características del voto para utilizarse en el proceso electoral concurrente, y existiera apego a las formalidades legales del proceso de la emisión y escrutinio de la votación.

22. También destacó que, a través del transcurso del tiempo, esa autoridad ha incorporado el uso de tecnologías de la información y comunicación, aplicativos y servicios informáticos, al conjunto de sus procedimientos y rutinas administrativas asociadas al ejercicio de sus obligaciones, con el fin de hacer eficientes actividades vinculadas al proceso electoral, por lo que el empleo paulatino de la urna electrónica para garantizar y materializar el derecho humano al voto resultaba técnicamente viable y socialmente encomiable.
23. En el acuerdo impugnado se expuso que ante los beneficios que en la actualidad otorga el uso de la tecnología a los diversos quehaceres de la humanidad, y la prestación de servicios por parte de los órganos del Estado, resultaba impostergable la necesidad de ir implementando un mecanismo electrónico para la emisión del voto, porque de otra manera, *resultaría inviable otorgar elementos empíricos al legislador para evolucionar hacia una forma de votación más avanzada, incluso, por internet.*
24. En diverso aspecto, la responsable resaltó que el uso de medios tecnológicos podía ser más amigable con el ambiente (por permitir el ahorro de papel), y que ello era un aspecto que la propia legislación reconocía en el artículo 216, párrafo 1, incisos a) y c).



25. Sostuvo que ni en la ley ni en algún otro instrumento se advertía que la boleta electoral y la urna debieran elaborarse exclusivamente de algún material específico, por lo que ello daba la posibilidad de que, incluso, se pudiera emplear la urna electrónica.
26. A su vez, en el acuerdo se resaltó que la implementación del voto mediante urna electrónica facilitaba las tareas de los funcionarios de mesa directiva de casilla, y permitiría que los resultados de los comicios se produjeran con mayor exactitud y rapidez, lo cual contribuía al fortalecimiento de los valores democráticos de transparencia, objetividad y certeza, además de ser acordes a las políticas públicas de un gobierno que utiliza las Tecnologías de Información y Comunicación para la gestión, planificación y administración.
27. Asimismo, el Consejo General del instituto electoral nacional puntualizó que si bien resultaba cierto que *en el orden constitucional y legal vigente no está prevista, de manera expresa, la modalidad de votación mediante el uso de urnas electrónicas, sí resultaba posible y válido implementar dicha modalidad, siempre que se atiendan los principios rectores de la función electoral y se respeten las características esenciales del voto constitucional y legalmente previstas*, tal como lo hicieron el instituto y los organismos públicos locales electorales en el proceso electoral local 2019-2020, en el que se emplearon noventa y cuatro urnas electrónicas y los votos que en ellas se emitieron fueron válidos.
28. Asimismo, señaló que, en términos generales, *la urna sustituye a los mecanismos tradicionales para la emisión del voto (boleta*

SUP-RAP-34/2021

impresa y urna tradicional y se encuentra dotada de una pantalla sensible al tacto que permite al elector acceder a una boleta cuya imagen gráfica se encuentra en forma digital para ejercer su voto; en la inteligencia de que esa modalidad se ajusta a la norma y cumple con los atributos asociados al voto, es decir, libre, secreto, directo, individual, personal e intransferible.

29. Luego, la responsable aseveró que en los lineamientos se precisan una serie de aspectos relacionados con la implementación de mecanismos de seguridad, tanto para la operación de la urna como para el procedimiento a través del cual se fundamenta su configuración.
30. Finalmente, en el acuerdo impugnado se aprobaron los Lineamientos para su instrumentación técnica y operativa, así como seis anexos.

II. Pretensión y agravios.

31. La pretensión del partido recurrente es que se revoque el acuerdo INE/CG96/2021, por el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los Lineamientos para instrumentar la modalidad de voto y urna electrónica en 50 casillas únicas que se instalarán en los Estados de Coahuila y Jalisco, respectivamente, para las elecciones de diputaciones federales y las locales concurrentes, así como diversos documentos anexos.
32. Para alcanzar su pretensión argumenta, esencialmente, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carecía de competencia para emitir el acuerdo impugnado, ya que no existe base normativa constitucional ni legal que permita la



implementación de las urnas electrónicas en elecciones federales y/o concurrentes, de ahí que reglamentar al respecto, cuando no hay disposición que permita dicho ejercicio, vulnera el principio de reserva de ley.

33. Por otra parte, refiere que con la emisión del acuerdo controvertido se vulnera el artículo 105, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales, puesto que si bien el acuerdo no es una ley en sentido formal, sí lo es en sentido material, en tanto que crea una nueva forma de emisión de los sufragios, de ahí que aduzca que al haberse emitido en pleno desarrollo de los procesos electorales, se violenta el referido precepto constitucional
34. Finalmente, el recurrente aduce que con la emisión del acuerdo impugnado se viola el principio de certeza, porque la utilización de la urna electrónica no prevé medidas de solución en caso de presentarse inconformidades en los cómputos o resultados de la votación, aunado a que la efectividad de dicho mecanismo no está probada, porque tan solo se han llevado a cabo pruebas piloto en tres entidades federativas y la Ciudad de México.

III. Litis y metodología de estudio.

35. La controversia a dilucidar en el presente recurso estriba en determinar: (i) si el Consejo General del Instituto Nacional Electoral contaba con facultades para emitir el acuerdo impugnado, y si éste viola el principio de reserva de ley, al no

SUP-RAP-34/2021

existir sustento constitucional ni legal para implementar el uso de las urnas electrónicas en las elecciones federales y/o concurrentes; (ii) si el acuerdo trastoca el artículo 105, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal; y (iii) si la implementación de las urnas electrónicas afecta el principio de certeza, rector de todo proceso comicial.

36. Por cuestión de técnica procesal, el estudio de los temas controvertidos se realizará en el orden señalado previamente.

IV. Estudio de los agravios.

A. Falta de competencia para emitir el acuerdo y vulneración al principio de reserva de ley.

37. En relación con el presente tópico, Morena menciona que el acuerdo impugnado vulnera lo dispuesto en los artículos 1, 14, 16, 17, 41, base V, apartado A, y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, así como los preceptos 1, párrafos segundo, tercero y cuarto, 7, párrafo segundo, 30, primer párrafo, y 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque con su emisión se transgreden los principios de legalidad, certeza, exhaustividad y reserva de ley, ya que el voto electrónico no está previsto en la Constitución ni en la ley para el caso de elecciones federales.
38. Asimismo, aduce que la implementación de las urnas electrónicas no se trata de una prueba, porque los resultados que se emitan en ellas serán reales, definitivos, vinculantes y oficiales, y que las reglas para emitir el sufragio tienen una configuración constitucional y legal que se orienta a dar confianza y certeza, por lo que la creación de un marco normativo



que rige esos temas es facultad reservada al Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución.

39. Refiere que la justificación sostenida por la responsable para emitir el acuerdo es insuficiente, puesto que señaló que el uso de las urnas electrónicas ayudaría a evitar el contagio del virus SARS COV 2, pero no razonó cómo, lo que es relevante porque a esas urnas también concurrirán personas y, por ende, con ello no se evitarán aglomeraciones.
40. En esa tesitura, Morena menciona que la pretensión de innovar no puede realizarse a costa de trastocar principios fundamentales de carácter legal y constitucional, sino que resulta forzosa una configuración legal para emitir el voto, de ahí que lo normado en la ley no puede alterarse a través de un acuerdo del Instituto Nacional Electoral.
41. Por otra parte, el recurrente manifiesta que el acuerdo impugnado es contrario al criterio de la propia responsable, sostenido en el oficio INE/CG641/2020, en el cual determinó que no era procedente autorizar la solicitud de una persona, para emitir su voto a través de una urna electrónica², puesto que esa modalidad sólo estaba autorizada para los ciudadanos residentes en el extranjero, lo cual fue avalado por esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JDC-10247/2020 y su acumulado.
42. Sobre este punto expone que, al resolver los referidos medios de impugnación, este órgano jurisdiccional consideró que las

² Debe precisarse que en ese caso se trataba de una petición para ejercer el voto a través de internet, no de una urna electrónica.

SUP-RAP-34/2021

materias reservadas expresamente al poder legislativo no podían ser sujetas de regulación por la autoridad administrativa, y que en los casos en que es posible ejercer la facultad reglamentaria, ello se debe enmarcar en las fronteras que delimitan la constitución y la ley.

43. En relación con la ilegalidad del acto impugnado, el recurrente aduce que la responsable emitió tanto el acuerdo como los lineamientos para instrumentar la urna electrónica en una parte de las casillas del proceso electoral concurrente 2020-2021, en Coahuila y Jalisco, sin tener sustento legal y en franca violación al principio de reserva de ley.
44. En otra línea argumentativa, sostiene que el acuerdo controvertido vulnera el artículo 266 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como todas las disposiciones sobre la materia, porque de conformidad con éstas, para la emisión del voto, el Consejo General debe aprobar el modelo de boleta electoral que se utilizará en la elección, de lo cual se infiere que ésta debe ser impresa.
45. Como punto final, expone que la facultad de expedir leyes electorales de carácter federal recae de manera exclusiva en el Congreso de la Unión, y dado que la determinación de la responsable no la realiza en ejercicio de un mandato legal, técnicamente está legislado e invadiendo facultades del poder legislativo, previstas en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General; pues si no existe una ley que autorice a utilizar urnas electrónicas y existen disposiciones que establecen que la boleta debe ser impresa, el acto es contrario a la Constitución.



46. Esta Sala Superior considera que los agravios del recurrente son **infundados**, ya que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como órgano máximo en la organización de las elecciones en nuestro país, sí cuenta con facultades para reglamentar el uso de tecnologías que favorezcan y maximicen el ejercicio del derecho fundamental a votar en los comicios, por lo que con ello no se vulnera el principio de reserva de ley.
47. La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley.
48. Por su parte, los principios de reserva de ley y el de subordinación jerárquica son aplicables a las disposiciones administrativas, en cuanto conjunto de reglas sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.
49. La reserva de ley impide que la facultad reglamentaria aborde materias exclusivas de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En cambio, la subordinación jerárquica constriñe a la norma secundaria para que solamente desarrolle y complemente lo que dispone la ley, sin ir más allá de ella.
50. No obstante, esta Sala Superior ha determinado³ que, tratándose de los órganos constitucionales autónomos, como es el caso del Instituto Nacional Electoral, la facultad reglamentaria adquiere una trascendencia y significado particular, ya que el parámetro

³ Consúltese el juicio SUP-JDC-10257/2020 y acumulado.

SUP-RAP-34/2021

de control constitucional de su actuación tiene como fundamento una base constitucional propia, y no específicamente lo dispuesto en el artículo 89 constitucional.

51. Esto quiere decir que, en los casos de organismos constitucionales autónomos, la facultad reglamentaria adquiere un significado particular diverso al de la administración pública en general, pues se trata de organismos que tienen funciones constitucionalmente asignadas y que, en ese sentido, **cuentan con una libertad mayor para implementar lineamientos y reglamentos, siempre que éstos estén dirigidos a cumplir con mayor eficacia y alcance los fines que les han sido asignados.**
52. Al respecto, al resolver la controversia constitucional 117/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que al Instituto Federal de Telecomunicaciones, en su calidad de órgano técnico, no le resultaban exactamente aplicables los precedentes respecto de la facultad reglamentaria del Ejecutivo conforme el artículo 89, fracción I, de la Constitución General, porque la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable al artículo 28 constitucional, ya que este responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo **con poder suficiente de regulación** que innove el ordenamiento jurídico.
53. En el caso del Instituto Nacional Electoral sucede algo similar, ya que cuenta con una facultad regulatoria, en su calidad de órgano constitucional autónomo que cuenta con una misión y atribuciones concretas previstas en el artículo 41, base V,



apartados A y B, así como en los numerales 31, 31, 32, 35 y 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

54. Entre las funciones encomendadas al referido instituto para las elecciones federales le corresponden, entre otras, las siguientes:
 - a) Los derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
 - b) La preparación de la jornada electoral;
 - c) La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;**
 - d) Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
 - e) La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; y
 - f) Las demás facultades que determine la ley.

55. Al respecto, la Ley General del Instituciones y Procedimientos Electorales refiere que el instituto tiene como fines contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos; integrar el Registro Federal de Electores; **asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales** y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales; y que todas las actividades del instituto se rijan por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

SUP-RAP-34/2021

56. De igual forma, como parte de su autonomía normativa, el Consejo General del instituto cuenta con la atribución de emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; por lo que, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de otros órganos constitucionales autónomos, **no existe razón constitucional para afirmar que, ante la ausencia de una ley, no sea dable que el instituto emita una regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea “exclusivamente para el cumplimiento de su función reguladora en el sector de su competencia”⁴.**
57. Por citar un ejemplo, al resolver el recurso SUP-RAP-726/2017 y acumulados, esta Sala Superior consideró que el Instituto Nacional Electoral cuenta con facultades constitucionales, convencionales y legales para establecer acciones afirmativas de género e indígenas, a través de lineamientos, y que con ello no se vulneran los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.
58. Lo anterior, porque dicho instituto está facultado para implementar directrices con el propósito de hacer efectivos diversos principios constitucionales, **mediante el establecimiento de criterios interpretativos que potencialicen derechos fundamentales**, a efecto de que estos se proyecten como auténticos mandatos de optimización.
59. En tales condiciones, es jurídicamente válido sostener que el Instituto Nacional Electoral puede desplegar su facultad reglamentaria con el objeto de optimizar sus funciones constitucional y legalmente asignadas como órgano encargado

⁴ Ver controversia constitucional 117/2014.



de organizar las elecciones, así como de mejorar el ejercicio de derechos político-electorales.

60. En el caso, se considera que no le asiste la razón al partido recurrente, en virtud de que si bien el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal prevé que el Congreso tiene facultad para expedir leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución, lo cierto es que la emisión de las leyes respectivas por parte del poder legislativo ya se ha materializado, entre otras, con la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que regula la organización de los procesos comiciales y el ejercicio del derecho al voto activo, por lo que la reserva de ley ha sido cumplimentada.
61. En efecto, Morena parte de la premisa inexacta de que, al emitir el acuerdo impugnado, la responsable contravino el referido precepto constitucional, al reglamentar un tema que compete exclusivamente al Poder Legislativo federal, pues como se ha visto, la materia reservada a dicho poder ya fue legislada en su oportunidad (incluida la del ejercicio del voto); y la implementación de las urnas electrónicas es tan sólo una modalidad para el ejercicio del aludido derecho que debe ser analizada en relación con el principio de jerarquía normativa.
62. Al respecto, el derecho al voto está previsto en el artículo 35 constitucional y, de manera convencional, sólo por mencionar un ejemplo, en el numeral 23, párrafo 1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En iguales términos, el

SUP-RAP-34/2021

artículo 7.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular; mientras que el 7.2 dispone que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

63. En lo que se refiere a la forma de ejercerlo, el artículo 9.2 de la mencionada Ley señala que en cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano; y el 81.3 previene que en cada sección electoral se instalará una casilla para recibir la votación el día de la jornada electoral, de lo que se obtiene que la dinámica para sufragar consiste en que las y los electores acudan a la casilla correspondiente a su sección electoral para emitir su voto.
64. En ese sentido, para esta Sala Superior resulta válida la determinación de la responsable para implementar las urnas electrónicas como herramienta para ejercer el derecho al sufragio en cincuenta casillas únicas, respectivamente, para los procesos electorales concurrentes 2020-2021 de Coahuila y Jalisco, pues ese ejercicio únicamente implicó una mínima modificación en la modalidad en que se ejerce el derecho, pero no cambió sustancialmente el resto de reglas previstas como parte del sistema de votación.
65. Lo anterior, porque las y los electores deberán seguir yendo a las casillas de las secciones en las que les corresponda sufragar, tendrán que identificarse con la credencial para votar con fotografía ante los integrantes de las mesas directivas de casilla, emitirán su sufragio de acuerdo con las características previstas en la ley, principalmente, lo harán de forma secreta en lugares



previstos para tal efecto, y los votos emitidos en las urnas electrónicas se contabilizarán para las respectivas elecciones de acuerdo con lo previsto en la Ley.

66. Ahora bien, es verdad que de los artículos 266, 267, 268, 269, 270 y 271 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se puede advertir que la forma de votación regulada se lleva a cabo mediante boletas electorales impresas en donde los electores deberán marcar la opción de su preferencia y, posteriormente, introducirlas en urnas de material transparente, plegable o armable.
67. Sin embargo, ello no impide que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral explore otras modalidades para el ejercicio del voto en las elecciones federales y/o concurrentes pues, como se vio en líneas precedentes, al ser un órgano constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones y hacer efectivos los principios rectores del proceso comicial, puede desplegar su función reglamentaria a efecto de optimizar el cumplimiento de sus funciones, objetivos y principios constitucionales, máxime si con ello busca maximizar el ejercicio de derechos fundamentales, como es el caso del derecho al sufragio.
68. Pensar lo contrario, implicaría dar prevalencia a las reglas o modalidades del ejercicio de un derecho, olvidándonos de los principios y valores que subyacen al mismo, lo cual es contrario a la nueva integración e interpretación de las normas a partir de la reforma de 2011 pues, como señala Daniel Vázquez, *“los principios no juegan papeles subsidiarios o accidentales, por el*

SUP-RAP-34/2021

contrario, su interpretación es el paso previo a la aplicación de cualquier regla en cualquier acto jurídico”⁵.

69. Desde luego, lo anterior no se traduce en la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral, *so pretexto* del ejercicio de su facultad reglamentaria para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, emita acuerdos, lineamientos o reglamentos que contraríen la regularidad constitucional y convencional, pues en esos casos las medidas adoptadas no serían razonables ni proporcionales. Sin embargo, ello no sucede en este caso.
70. En la especie, esta Sala Superior estima que la implementación de las urnas electrónicas en los términos del acuerdo impugnado es acorde con el parámetro de regularidad constitucional. En principio, porque tal y como lo señaló la responsable, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009⁶, determinó que la Constitución establece los principios que deben cumplimentarse con el mecanismo del sufragio, así como los principios rectores de la materia electoral, mas no prevé un mandato específico en cuanto a la forma de emisión del voto, lo que permite explorar otras modalidades para su válido ejercicio.
71. Asimismo, la Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 133/2020, estableció de manera clara que corresponde exclusivamente al INE emitir, las reglas, lineamientos y criterios

⁵ Vázquez, Daniel “Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar”, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018, p. 5.

⁶ La sentencia dio origen a la jurisprudencia 29/2010, de rubro: “URNAS ELECTRÓNICAS. EL ARTÍCULO 233 C DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL REGULAR SU USO, NO PONE EN RIESGO LAS CARACTERÍSTICAS EXIGIDAS PARA EL SUFRAGIO ACTIVO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NI LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL”.



en materia de producción de materiales electorales, dentro de los cuales se encuadran los instrumentos que se requieran para depositar los votos o facilitar su emisión, recepción y conteo, tales como las urnas electrónicas.⁷

72. Además, la implementación de las urnas electrónicas es una medida justificada, ya que tiene como finalidad dotar de una herramienta a la ciudadanía para ejercer el voto, en un marco de avance tecnológico; y persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, al constituir una herramienta para que las autoridades electorales y la ciudadanía se familiaricen con la utilización de nuevas tecnologías en la emisión y recepción de la votación, lo que además, permitirá evaluar el desempeño de esos mecanismos para que de manera progresiva y paulatina se utilicen en las regiones que se considere necesario.
73. En ese mismo sentido, se estima que la medida adoptada por la responsable es adecuada y racional, pues constituye un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin, es decir, se logra el ejercicio del voto mediante un mecanismo electrónico que ha sido desarrollado en otras entidades federativas con medidas de seguridad que permitan garantizar el ejercicio libre, secreto y directo de la votación.
74. En consecuencia, se considera que la medida consistente en la implementación de las urnas electrónicas está justificada constitucional y convencionalmente en el derecho de la ciudadanía a votar y en el deber de la autoridad competente a

⁷ Dicha acción de inconstitucionalidad estudió la validez de normas locales en las que se preveía el uso de la urna electrónica y se determinó que un órgano legislativo local carecía de facultades para regular la implementación de dicho mecanismo.

SUP-RAP-34/2021

implementar los mecanismos que garanticen el ejercicio de ese derecho, por lo que, se trata de un mecanismo eficaz para el ejercicio del voto.

75. Por otro lado, y una vez que se ha expuesto el parámetro de regularidad constitucional que es aplicable al caso, es preciso que la interpretación normativa de las disposiciones legales actualmente vigentes se realice de forma tal que su sentido sea acorde con la regularidad referida.
76. Para ello, las disposiciones legales atinentes deben ser interpretadas atendiendo a su fin (interpretación teleológica), tomando en cuenta los contextos previos que dotan de entendimiento a su contenido (interpretación histórica), así como los escenarios actuales en los que predominan el uso de las nuevas tecnologías (interpretación evolutiva) y atendiendo a la armonía que se desprende de su interrelación (interpretación sistemática), sin que para ello sea obstáculo lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2 de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸, pues dicho elemento normativo es indicador de que la interpretación gramatical no es suficiente para desentrañar el contenido y aplicación que debe realizarse, siendo posible, incluso, acceder a los principios generales del derecho para lograr tal fin.
77. Lo anterior, ya que la regulación legal en el presente caso se trata de un diseño jurídico complejo que, por la naturaleza de la materia, se relaciona directamente con el sistema democrático definido a nivel constitucional y la participación ciudadana como

⁸ Artículo 5.2 La interpretación de esta Ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.



eje rector del sistema, siendo entonces normativa de interés público que escapa de las relaciones individuales de los gobernados (cuyas intenciones no son reguladas por la norma de carácter privado). Así, el diseño normativo obedece a finalidades constitucionales de carácter público y nace del reconocimiento de un estado de cosas que a lo largo de la historia de nuestro país ha desembocado en la regulación existente.

78. Dicho esto, corresponde señalar que, con base en una interpretación teleológica, no se puede más que concluir que el entramado normativo persigue como fin el asegurar el desarrollo de elecciones libres y auténticas, con base en garantizar que el sufragio sea libre, secreto, directo, personal e intransferible. Lo anterior se desprende, de lo dispuesto por el artículo 1, numeral 4 de la LGIPE⁹, que ilustra de forma expresa el objetivo perseguido y aquí descrito.
79. Identificada la finalidad, es preciso atender a las razones históricas que sustentan el diseño normativo. Por principio de cuentas, cabe reconocer que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es un ordenamiento que, si bien independiente en su aplicación, resulta de esfuerzos normativos previos que contemplaron parámetros similares. Por ello, no debe concluirse de forma inmediata que el diseño normativo actual proviene de un estado de cosas dado en dos mil catorce

⁹ Artículo 1.4 La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

SUP-RAP-34/2021

(año de publicación de la Ley) sino que obedece a un cúmulo de sucesos previos.

80. El establecimiento o diseño de boletas electorales, la implementación de urnas para la votación, la ubicación e implementación de casillas, la designación de funcionarios ciudadanos, la existencia de representantes de casilla, la necesidad de capacitación electoral, son todas figuras que obedecieron a realidades previas a dos mil catorce y que, encontraron sustento en necesidades identificadas en diversos momentos históricos ante el impulso democratizador del siglo pasado.
81. En este sentido, adquiere lógica el hecho de que la votación debía ser realizada mediante boletas impresas (siendo la forma natural de votación que ante el desarrollo tecnológico imperaba décadas atrás), así mismo, la necesidad de diseñar esas boletas para incluir la información que asegurara el libre e informado ejercicio del sufragio, la implementación de credencial para votar y casillas electorales que posibilitaran asegurar el ejercicio personal e intransferible del voto, la implementación de urnas individuales que asegurara la secrecía del voto, y la capacitación y designación de funcionarios para el debido escrutinio y conteo.
82. Como se ve, el entramado normativo obedeció a un estado de cosas preexistente y construido en concordancia con un anhelo democrático, que resultaba adecuado para cumplir con los principios del sufragio y la función electoral multicitados, siendo que su lectura natural se relacionaba con el ejercicio del voto mediante boletas impresas.



83. Sin embargo, ante la realidad actual y al tratarse de la regulación sobre la implementación de un derecho humano, cobra relevancia una interpretación evolutiva, como complemento necesario ante la conclusión que, bajo una perspectiva histórica, se arriba en cuanto a las razones y circunstancias que llevó a la configuración normativa existente.
84. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los tratados de derechos humanos (y por ende, los propios derechos humanos), son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales.¹⁰ Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de la Nación ha establecido que el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce (o se regula) dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan los tribunales constitucionales.¹¹
85. Es así, que los enunciados normativos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales pueden (y en cierta medida deben) ser leídos de manera evolutiva en clave de derechos humanos, a fin de que válidamente pueda instrumentalizarse (de manera gradual), una modalidad de sufragar distinta a la inicialmente concebida al momento de su emisión (siempre y cuando se cumpla con las reglas de certeza y seguridad antes referidas), lo que finalmente representa un

¹⁰ Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012, párr. 83 y Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica, párr. 245.

¹¹ "DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO." Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 714.

SUP-RAP-34/2021

esfuerzo de optimización del derecho humano a votar por parte de la autoridad electoral nacional, en conjunción con el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación.¹²

86. Por su parte, la sistematicidad de las disposiciones confirma que las mismas tienen un objetivo común que es dar materialidad a dichos principios, por tanto, la sistematicidad debe ser entendida en relación con los resultados que se derivan de la interpretación teleológica, histórica y evolutiva, pues solo en su conjunto se puede entender la lógica sistémica de la norma.
87. De lo anterior, se desprende que el ejercicio reglamentario desplegado por el INE, es acorde con las finalidades constitucionales y con las disposiciones legales que, por las razones antes expuestas, dotan de un parámetro suficiente para la implementación de urnas electrónicas, sin que ello vulnere el principio de jerarquía normativa.
88. A mayor abundamiento, este órgano jurisdiccional considera que la implementación de las urnas electrónicas en los términos del acuerdo impugnado, maximiza el derecho a votar de la ciudadanía, porque la incorporación de los avances tecnológicos a los procesos institucionales busca dotar de mayor agilidad y certeza a los procesos electorales a fin de eliminar errores en el escrutinio y cómputo y en la captura de resultados, así como abonar a la oportunidad y eficiencia en la obtención de resultados, reduciendo las impugnaciones generadas respecto del escrutinio y cómputo de votos.

¹² Establecido en párrafo tercero del artículo 6 de la Constitución Federal.



89. En virtud de lo anterior, toda vez que se ha determinado la validez constitucional de la implementación de las urnas electrónicas diseñada por la responsable en el acuerdo impugnado, así como que el parámetro legal es suficiente para abarcar dicha implementación, se torna infundado el agravio del recurrente en el cual refiere que dicha regulación no se trata de una prueba sino de un ejercicio con resultados vinculantes, pues como se ha visto, resulta justificado reglamentar el uso de urnas electrónicas; siendo importante mencionar, además, que la cantidad de urnas electrónicas representan menos del uno por ciento del universo de casillas a instalar en cada entidad federativa.
90. Igualmente debe desestimarse el argumento relacionado con que la implementación de las urnas electrónicas no beneficiará la situación de salud derivada de la pandemia, porque no evitará aglomeraciones. Lo anterior, porque uno de los beneficios que se busca con estos mecanismos es agilizar el proceso de votación, de ahí que, a menor tiempo en la emisión del sufragio, menos tiempo de espera y menos aglomeraciones.
91. Finalmente, en lo que se refiere a los planteamientos en los que aduce que el acuerdo impugnado es contrario al criterio de la propia responsable sostenido en el oficio INE/CG641/2020, avalado por esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JDC-10247/2020 y su acumulado, debe señalarse que no resulta aplicable por tratarse de supuestos fácticos distintos, pues en esa ocasión se determinó que no era posible extender el voto vía electrónica (sin acudir a la casilla) a mexicanos residentes en el territorio nacional, lo cual no es la materia de controversia en este caso, pues aquí se analiza la posibilidad de implementar urnas electrónicas instaladas en los centros de votación.

B. Vulneración a la directriz de no realizar modificaciones fundamentales a la ley durante los procesos electorales.

92. En relación con este tema, Morena refiere esencialmente que el acuerdo impugnado vulnera el artículo 105, fracción II, párrafo tercero constitucional, porque si bien no es una ley en sentido formal, sí lo es en sentido material, en tanto que crea una nueva forma de emisión de los sufragios, y la misma fue emitida en pleno desarrollo de los procesos electorales federal y locales de Coahuila y Jalisco.
93. Asimismo, indica que la responsable tergiversó los precedentes que citó en el acuerdo combatido, ya que éstos se refieren a supuestos que parten de legislaciones locales en las que sí se contemplaba el uso de urnas electrónicas. Incluso, refiere que en la acción de inconstitucionalidad 55/2009, se analizó una disposición de la norma electoral de Yucatán que preveía esa modalidad de votación, lo cual no acontece en materia federal.
94. Finalmente, menciona que el voto electrónico (por internet) sólo está previsto en la Ley para elecciones federales, tratándose de mexicanos residentes en el extranjero, por lo que extenderlo a supuestos no previstos en la norma implica exceder las facultades y violentar el orden normativo y el sistema electoral.
95. Los planteamientos son **infundados**.
96. En efecto, de la lectura al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal se observa que el precepto dispone una prohibición que está integrada por dos elementos: (i) las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el



proceso electoral en que vayan a aplicarse, y (ii) durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

97. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido¹³ que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral, ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales".
98. En este sentido, el Máximo Tribunal ha definido que las "modificaciones legales fundamentales", sin importar su jerarquía normativa, serán de carácter fundamental cuando tengan por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.
99. Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que las modificaciones legislativas **no serán de naturaleza trascendental para el proceso electoral, si su carácter es accesorio o de aplicación contingente**, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito

¹³ Este criterio se puede identificar en la jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563.

SUP-RAP-34/2021

formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días no producirá su invalidez, pues aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.¹⁴

100. En el caso, esta Sala Superior considera que el actor parte de la premisa equivocada de equiparar la emisión del acuerdo impugnado con la expedición de una ley pues, como se ha señalado, el proveído derivó del ejercicio de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral para establecer reglas en el ejercicio de la modalidad del voto a través de urnas electrónicas.
101. Además, se estima que aun suponiendo que el acuerdo impugnado pudiera equipararse a una ley, lo cierto es que su emisión no se trataría de una modificación fundamental, porque como se explicó en el apartado anterior, la regulación de las urnas electrónicas en los términos del acuerdo impugnado sólo constituye una pequeña modificación en la modalidad del ejercicio del derecho a votar, que no cambia en nada el sistema general de la emisión del sufragio previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
102. Por otra parte, deben desestimarse los planteamientos del recurrente en los que refiere que los precedentes citados en el acuerdo impugnado no resultaban aplicables al derivar de

¹⁴ En esta guisa se ha pronunciado el Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564.



legislaciones en las que sí se preveía el uso de urnas electrónicas. Ello, porque como se determinó en el apartado que antecede, este órgano jurisdiccional considera que sí es constitucionalmente válida la implementación de esa herramienta tecnológica de votación en las elecciones federales y/o concurrentes.

103. Por último, lo infundado del agravio relativo a que el voto electrónico sólo está previsto para mexicanos residentes en el extranjero y no puede ampliarse, deriva de que el recurrente confunde el voto electrónico (por internet), con la implementación de las urnas electrónicas, cuando se trata de figuras distintas, por lo que en el caso no estamos frente a un supuesto de aplicación de una norma a sujetos distintos a los previstos en la misma, sino ante la implementación de una modalidad de votación distinta en las elecciones federales y/o concurrentes, lo cual es constitucionalmente válido, como se ha analizado previamente.

C. Vulneración al principio de certeza.

104. El partido recurrente aduce que la utilización de la urna electrónica determinada por la responsable en el acuerdo controvertido violenta la certeza en la recepción de la votación, pues dicho mecanismo tan sólo ha sido utilizado como mecanismo de prueba, sin carácter vinculante, además que, a diferencia de la boleta impresa, no prevé medidas de solución en caso de presentarse inconformidades en los cómputos o resultados de la votación.
105. En su opinión, la implementación de las urnas electrónicas viola las reglas previstas en la ley para llevar a cabo el escrutinio y cómputo de los votos, con lo que el actuar de la autoridad

SUP-RAP-34/2021

responsable implica una transgresión al andamiaje de emisión de voto, que es el núcleo del sistema electoral, lo que genera desconfianza en los resultados del proceso, porque la responsable pretende emplear urnas electrónicas incluso fuera del marco de la ley.

106. En el mismo sentido, sostiene que la incorporación de las urnas electrónicas siembra la semilla de la desconfianza en los resultados del proceso, pues si con la boleta impresa existe suspicacia, con mayor razón la habrá con la urna electrónica, al no dejar constancia de un registro plasmado por el elector de puño y letra.

107. Los agravios son **infundados**.

108. Esta Sala Superior ha sostenido que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral conozcan previamente, con claridad y seguridad las reglas a las que debe estar sometida la actuación de los sujetos que han de intervenir, incluidas las autoridades, electorales y no electorales, además de atender los hechos tal como acontezcan.

109. El significado del principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable, de ahí que la certeza se convierte en presupuesto obligado de la democracia.

110. En efecto, la observancia del principio de certeza se debe traducir en que todos los que participen en el procedimiento



electoral conozcan las normas jurídicas que lo rigen, dotándolo de seguridad y transparencia, con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinataria de las normas electorales.

111. También, este principio está materializado en los actos y hechos que se ejecuten en un procedimiento electoral y tengan por objeto que el electorado pueda ejercer su derecho al voto universal, libre, secreto, directo, personal, intransferible y auténtico, como la máxima expresión de la soberanía popular.
112. En el caso, en el acuerdo impugnado, así como en los Lineamientos y documentos anexos aprobados a través de éste, se establece la manera en la que la ciudadanía habrá de ejercer su derecho al voto a través de las urnas electrónicas, así como la forma en la que los actores involucrados en el proceso electoral desempeñarán sus funciones en relación con la implementación de tal herramienta electrónica.
113. En efecto, de la lectura del acuerdo impugnado, así como sus documentos anexos, se advierte que la responsable justificó plenamente la implementación de la urna electrónica como una nueva modalidad de recepción de la votación, en la que se privilegia el uso de la tecnología para usarse en la jornada electoral, **sin que haya dejado al arbitrio ni la implementación, diseño y desarrollo.**
114. Para tal efecto, estableció cada uno de los instrumentos jurídicos y técnicos, mediante los cuales justificaba la implementación de la urna, como un mecanismo que sustituye a los mecanismos tradicionales para la emisión del voto (boleta impresa y urna tradicional) y que se encuentra dotada de una pantalla sensible

SUP-RAP-34/2021

al tacto que permite al elector acceder a una boleta cuya imagen gráfica se encuentra en forma digital para ejercer su voto.

115. En el acuerdo se precisan aspectos puntuales respecto a la documentación en medio electrónico (boleta o acta de escrutinio y cómputo) necesarios para instrumentar el voto, pero sin impactar en el procedimiento para la integración de las mesas directivas de casillas, el número de integrantes ni tampoco sus atribuciones, y con plena observancia a la ley.

116. Ahora bien, en el acuerdo impugnado se describe puntualmente el funcionamiento de la urna electrónica, en los siguientes términos:

- Antes de dar inicio a la votación, se verificará el equipo por el presidente y demás funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla en presencia de los representantes.
- Se imprimirá el acta de inicio, en la que se podrá corroborar que en la urna electrónica no existe votación registrada.
- El elector podrá de manera libre, secreta y sin coacción reflexionar el sentido de su voto.
- La boleta electoral electrónica aparecerá en una pantalla digital.
- El elector oprimirá con el dedo el espacio designado en la boleta electrónica para la candidatura, planilla o partido de su preferencia, votar en blanco o por una candidatura no registrada.
- El elector podrá verificar en la pantalla su elección y en su caso, modificarla.
- El elector procederá a emitir su voto.



- La urna electrónica generará un testigo de voto (el cual se imprimirá en papel) para que el elector verifique la coincidencia en el sentido de su voto.
- Una vez que se imprime el testigo de voto, el voto queda registrado en la urna electrónica.
- Adicionalmente, el testigo de voto se depositará en la urna física.
- Al finalizar la votación, los funcionarios de casillas no realizarán manualmente el escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla.
- El dispositivo en forma automática imprimirá el resultado de la elección, a través de actas de resultados.
- La transmisión de los resultados se realizará electrónicamente en sitio, utilizando medios de comunicación seguros.
- Tanto la urna electrónica como el paquete electoral será trasladado al órgano correspondiente debidamente protegido.

117. Asimismo, en el acuerdo controvertido se contienen instrumentos y mecanismos que garantizan que la modalidad de voto electrónico cumpla con las características esenciales del sufragio, y que permiten la satisfacción de otros principios y valores que protege la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la concepción tradicional del voto, como lo son: a) La posibilidad de reflexión; b) La prohibición de coacción; c) La duplicidad del sufragio, porque el dispositivo cuenta con mecanismos de seguridad que imposibilitan que el elector pueda votar más de una vez; y d) La secrecía, porque el voto se emite por el propio elector, sin necesidad de que

SUP-RAP-34/2021

intervenga alguna otra persona, debido a la facilidad en su operación.

118. Como se ve, con la aprobación del acuerdo, así como de los Lineamientos y documentos anexos, la responsable determinó (previo a su ejecución), la manera en la que deben operar las urnas electrónicas en el contexto de la celebración de la jornada electoral, y la intervención que cada actor (votantes, integrantes de mesas directivas de casilla, representantes de partido, entre otros) tendrá en ese ejercicio, por lo cual, este órgano jurisdiccional considera que no se contraviene el principio de certeza, pues la implementación del voto a través de las urnas electrónicas no se trata de un ejercicio apresurado ni improvisado, sino de un mecanismo que cumple con las exigencias derivadas del aludido principio.
119. Por otra parte, debe mencionarse que no le asiste razón al accionante cuando señala que con la vulneración a las reglas previstas para la celebración del escrutinio y cómputo de votos se afecta el principio de certeza, ya que como se ha visto, lo que se pretende es justamente que el escrutinio y cómputo se lleve a cabo por la herramienta tecnológica implementada para evitar el margen de error y agilizar dicho procedimiento, lo cual no implica que la sustitución del mecanismo afecte el aludido principio constitucional, pues conforme con lo que se ha señalado, lo verdaderamente trascendente es que las reglas para su ejecución estén previamente definidas, lo que se logra con el acuerdo, Lineamientos y documentación anexa que se analiza.
120. En el mismo sentido, deben desestimarse los argumentos del recurrente en los que refiere que el mecanismo sólo ha sido



utilizado como mecanismo de prueba, y que, a diferencia de las boletas impresas, no existen medidas de solución en caso de presentarse inconformidades en los cómputos o resultados de la votación.

121. Lo anterior, porque el actor parte del hecho futuro e incierto relativo a que el cómputo de la votación realizado por medio de las urnas electrónicas generará inconformidades, pues una de las razones por las que se implementa es, justamente, el grado de efectividad que ha demostrado en las pruebas anteriores, como la prueba piloto llevada a cabo en los Estados de Coahuila e Hidalgo en los procesos electorales locales 2019-2020, en la que de acuerdo con el Informe Integral de la evaluación del proyecto de voto electrónico, se obtuvo que los resultados en algunas casillas con urna electrónica fueron recontados sin que hubiere ninguna diferencia entre el resultado emitido por el dispositivo y los testigos de voto impresos.
122. Además de lo anterior, esta Sala Superior considera que las inconformidades que pudieran derivar de los resultados arrojados por las urnas electrónicas son susceptibles de ser impugnados ante las instancias jurisdiccionales competentes, a través del sistema de nulidades de votación recibida en casilla, previsto tanto a nivel local como federal.
123. Finalmente, los planteamientos relacionados con que la implementación de las urnas electrónicas siembra la semilla de la desconfianza en los resultados del proceso, deben desestimarse al tratarse de argumentos genéricos y subjetivos, pues parten de meras apreciaciones sin sustento jurídico.
124. Ahora bien, los señalamientos que en este apartado realiza el

SUP-RAP-34/2021

recurrente relacionados con que la responsable implementó dicha modalidad de votación sin contar con competencia para ello, al no tener sustento legal alguno, deben estarse a lo resuelto por este órgano jurisdiccional en el apartado A del presente considerando.

125. Al haberse desestimado los planteamientos del partido recurrente, lo procedente conforme a derecho es **confirmar** el acuerdo impugnado.

126. Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo controvertido.

Notifíquese; como en derecho corresponda.

En su oportunidad, **devuélvase** las constancias que correspondan y **archívese** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, así como de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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.

SUP-RAP-34/2021

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-34/2021, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.¹⁵

Presentamos como voto particular el proyecto sometido al Pleno de la Sala Superior, por la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzáles. Lo anterior, porque disentimos del criterio mayoritario, al advertir que el acuerdo INE/CG96/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que aprobó los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para instrumentar el voto presencial en una urna electrónica en las casillas únicas en los procesos electorales federal y locales 2020-2021 de Coahuila y Jalisco vulnera el principio de reserva de ley.

En nuestro concepto, sin cuestionar los eventuales beneficios o bondades que pudieran derivar del uso de herramientas tecnológicas, la problemática jurídica que debe resolverse en este asunto es determinar si la autoridad responsable tiene o no facultades para ordenar la implementación de una urna electrónica como medio para recabar los votos en una elección concurrente con resultados vinculantes.

Al respecto, estimamos que para que sea factible implementar el uso de una urna electrónica en una elección vinculante, es condición necesaria la existencia de un fundamento jurídico (constitucional o legal), lo cual no se cumple en la especie; por el contrario, se vacía de contenido toda la regulación establecida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para la emisión del voto,

¹⁵ En la elaboración de este voto colaboró Luis Rafael Bautista Cruz.



así como el procedimiento reforzado previsto en dicha norma para la realización del escrutinio y cómputo de los sufragios.

Esto es así, porque de la mencionada legislación secundaria podemos advertir que los votos necesariamente deben constar en un documento impreso, depositarse en urnas físicas tradicionales y, al término de la recepción de la votación el día de la jornada electoral, debe realizarse su escrutinio y cómputo de manera manual, por los funcionarios de casilla, conforme al mecanismo reforzado establecido en la ley mencionada.

Así, estimamos que en el acuerdo impugnado la responsable desborda el contenido de la legislación vigente y aplicable, porque introduce la urna electrónica que es un elemento que varía lo regulado en la normativa, a tal grado que durante la jornada electoral se prescinde de entregar las boletas impresas al ciudadano y, al término de ésta, no se permite realizar el escrutinio manual de los votos, sino que se sustituye por un mecanismo electrónico automatizado; en contravención al procedimiento establecido en los artículos 279, 287 y 290 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esta manera, aunque consideramos que el uso de instrumentos con características tecnológicas pueden facilitar la función electoral, estimamos que su implementación en una elección vinculante debe ser resultado del despliegue de atribuciones del Congreso de la Unión, a quien corresponde analizar la necesidad e idoneidad de impulsar las adecuaciones legislativas conducentes, desde luego, precedido de una deliberación abierta, vigorosa e inclusiva que se da al interior de dicho órgano, y que es el resultado de tomar en consideración estudios, objeciones, beneficios y, en general, las posiciones de múltiples actores políticos que representan a la sociedad. Lo anterior, en el contexto de la dimensión deliberativa de nuestra democracia representativa.

SUP-RAP-34/2021

Así, a nuestro juicio, el acto reclamado es contrario al principio constitucional de reserva de ley y, consecuentemente, de los postulados de legalidad y certeza, consagrados en los artículos 16, 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se erige en un pilar fundamental que deben observar las autoridades electorales en la organización de las elecciones en nuestro país, y que se traduce en una garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en escrito apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas arbitrarias al margen del texto normativo y que se tenga un conocimiento previo y cierto de las reglas legales bajo las cuales deben conducirse los procesos electorales, aprobados por quien legítimamente puede hacerlo.

A continuación, se presentan las principales consideraciones en que se sustenta nuestro voto, las cuales, como se dijo, se retoman del proyecto presentado por el Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

I. MATERIA DE CONTROVERSIA

A. Acto impugnado

1. El Consejo responsable aprobó el acuerdo y los lineamientos para implementar el voto presencial en la urna electrónica en las casillas únicas en los procesos electorales federal y locales 2020-2021, en los estados de Coahuila y Jalisco.

2. Para justificar ese acto, en primer lugar, insertó un apartado de antecedentes en los que mencionó, en treinta y tres puntos, diversos acuerdos emitidos en los periodos de dos mil cuatro a dos mil veinte, por los Consejos Generales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila y Jalisco, respectivamente, que tuvieron como finalidad implementar el sistema de votación electrónica tanto en



pruebas piloto como en votaciones reales; asimismo, hizo referencia a acuerdos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aplicables a elecciones locales, en donde autorizó el modelo de operación de una urna electrónica para *procesos electorales locales anteriores*, así como la aprobación de estrategias electorales y relativos a la aplicación del ejercicio presupuestal para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

3. Dicho acuerdo se estructura en cinco considerandos, relacionados con la competencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitirlo, su objeto, el marco jurídico, pertinencia del acuerdo, así como los motivos que sustentan la aprobación de cada uno de los instrumentos jurídicos y técnicos materia del acuerdo.

4. En el primer apartado, la responsable sostuvo que tenía competencia para emitir tanto el acuerdo, como los seis instrumentos jurídicos y técnicos que, como anexos, resultaban parte del mismo y estaban pensados para diseñar e instrumentar el voto mediante la urna electrónica en una parte de las casillas del proceso electoral concurrente 2020-2021, en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco.

5. Resaltó que tenía facultades para crear lineamientos y acuerdos encaminados a darle viabilidad y operatividad al modelo nacional de elecciones, *a condición de que se rigiera por los principios rectores de la función electoral*, y con base en los artículos 41, párrafos primero y tercero, Base V, primer párrafo, apartado B, inciso a), numerales 1, 4, 5 y 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafos 1, inciso a), fracciones I, IV; 2, inciso j) y V, 44, párrafo 1, incisos ñ), gg) y jj) y 216, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 26, párrafo 2, y 29,

SUP-RAP-34/2021

párrafos 1 y 2, incisos e), f), g), p), bb); 159 a 161, 163, párrafos 1 y 2; 165, así como el artículo 228 del Reglamento de Elecciones.

6. Asimismo, señaló que el objeto del acuerdo era aprobar los lineamientos para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas únicas del proceso electoral concurrente 2020-2021, en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco, así como sus anexos que, en esencia, consistieron en el modelo de operación de las casillas con urnas electrónicas, la estrategia complementaria de capacitación y asistencia electoral para su implementación, los planes de seguridad, continuidad y verificación de las mismas y, finalmente, el calendario de actividades para su operación.

7. Luego, en el considerando denominado “marco jurídico”, citó diversos preceptos constitucionales, relacionados con la obligación y derecho que tenía la ciudadanía a votar¹⁶; la facultad del Instituto Nacional Electoral y de los órganos electorales locales para organizar las elecciones, así como para emitir normativa y establecer reglas, lineamientos, criterios y formatos en varios ámbitos de las actividades electorales (40, 41, párrafo tercero, 115, párrafo primero, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución).

8. A su vez, citó el contenido de los artículos 1, 7, 30, 32, párrafo 1, inciso a, fracción V, y 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los cuales desprendió que:

- La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE, y de los organismos públicos Locales de las 32 entidades del país, en los términos que establece la propia Constitución federal y las leyes generales.

¹⁶ 35, fracción I, y 36, fracción III, de la Constitución General de la República.



- El Instituto Nacional Electoral tiene la facultad de organizar elecciones a nivel federal para renovar al titular del poder ejecutivo federal, a los miembros del Congreso de la Unión y, de manera eventual, los cargos que le sean ordenados por el órgano jurisdiccional en materia electoral, como las elecciones extraordinarias, o procedimientos de asunción.

- Tanto el Instituto como los OPLES, en el ámbito de sus competencias, son los responsables de garantizar el desarrollo de las elecciones y la correcta aplicación de las normas que para ello corresponda a cada entidad, bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad.

- La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁷, prevé que, dentro de las atribuciones del Consejo General del Instituto, se encuentran aprobar y expedir los Reglamentos, Lineamientos y acuerdos para entre otras cosas, aprobar el modelo de las boletas electorales y los formatos de la documentación electoral.

- Por cuanto hace a la Junta General Ejecutiva, de acuerdo a la propia ley, tiene como atribución supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del instituto.

9. De igual forma, señaló que el Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral confiere a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, entre otras cosas, proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada; así como supervisar por conducto de las y los Vocales Ejecutivos que la instalación de la mesa directiva de casilla, se realice de acuerdo con

¹⁷ Artículos 44, párrafo 1, incisos b), ñ), gg) y jj).

SUP-RAP-34/2021

las normas establecidas; y diseñar y operar el Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral.

10. Añadió que el Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral confiere a las Juntas Distritales Ejecutivas, entre otras, las atribuciones para evaluar el cumplimiento de los programas relativos a Organización Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica, entre otros; así como proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de casillas que habrán de instalarse en cada una de las sesiones comprendidas en su Distrito, capacitar a las y los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla, así como presentar al Consejo Distrital para su aprobación, las propuestas de quienes realizarán las tareas de asistencia electoral el día de la Jornada Electoral.

11. Además de invocar múltiples preceptos relativos a la conformación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como de los consejos distritales, y la integración de las mesas directivas de las casillas, resaltó que el artículo 216, primer párrafo, incisos a), b) y c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía que esa norma y las leyes electorales locales determinarían las características de la documentación y materiales electorales, considerando, entre otras cosas, la utilización de materiales y primas que permitieran ser recicladas, y el empleo de métodos que protegieran al medio ambiente.

12. En el considerando IV, titulado *“Pertinencia del acuerdo”*, realizó una breve narrativa de la implementación de urnas electrónicas en procesos electorales vinculantes en elecciones estatales celebradas en dos mil cinco, dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil doce, concretamente, en Coahuila, Jalisco e Hidalgo y precisó que en la Ciudad de México se aplicó el voto mediante urna electrónica en las



elecciones de dos mil nueve, pero previamente hubo ejercicios parciales en dos mil tres y dos mil seis.

13. Indicó que los órganos jurisdiccionales han validado el empleo de las urnas electrónicas para encauzar el derecho al sufragio, pues, por ejemplo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009, consideró que el empleo de urnas electrónicas para encauzar el derecho al voto es una modalidad legal que no vulnera los principios de la función electoral ni las características del voto.

14. En apoyo a lo anterior, citó la jurisprudencia 29/2010, de rubro: **“URNAS ELECTRÓNICAS. EL ARTÍCULO 233 C DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL REGULAR SU USO, NO PONE EN RIESGO LAS CARACTERÍSTICAS EXIGIDAS PARA EL SUFRAGIO ACTIVO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NI LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL”¹⁸**);

15. De igual forma, para sustentar su decisión reprodujo partes considerativas de las sentencias dictadas en los expedientes SG-JRC-516/2012, y sus acumulados SG-JRC-536/2012, SG-JRC-537/2012 y SG-JRC-539/2012, así como de los diversos SDF-JDC-2145/2016 y SDF-JDC-2146/2016, a partir de las cuales concluyó que si bien el mecanismo de votación electrónica no se encontraba expresamente plasmado en un proceso electivo, su implementación

¹⁸ “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), prevé que las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán en materia electoral que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que en la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; pero no incluye algún mandato específico relativo a la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del sufragio, es decir, sea mediante boletas, o bien, a través de otros medios alternativos para recibir la votación, como las urnas electrónicas. Bajo esta óptica, la circunstancia de que el artículo 233 C de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán prevea la utilización de urnas electrónicas, no evidencia que la votación que por su conducto se pudiera emitir ponga en riesgo las características exigidas para el sufragio activo en la Constitución General de la República, ni los principios rectores de la materia electoral”.

SUP-RAP-34/2021

coabraba legalidad, al derivarse de las facultades normativas del órgano electoral, con base en una interpretación sistemática y funcional de “diversos preceptos vigentes”.

16. Asimismo, la autoridad responsable consideró que la implementación del voto y urna electrónica era válida, siempre que atendiera los principios rectores de la función electoral, se respetaran las características del voto para utilizarse en el proceso electoral concurrente, y existiera apego a las formalidades legales del proceso de la emisión y escrutinio de la votación.

17. También destacó que, a través del transcurso del tiempo, esa autoridad ha incorporado el uso de tecnologías de la información y comunicación, aplicativos y servicios informáticos, al conjunto de sus procedimientos y rutinas administrativas asociadas al ejercicio de sus obligaciones, con el fin de hacer eficientes actividades vinculadas al proceso electoral.

18. A manera de ejemplo, indicó que implementó el Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE); el relativo a la realización de los escrutinios y cómputos; los sistemas de registro de actas de escrutinio y cómputo de casillas; el de los cómputos de entidad federativa para la votación de mexicanos residentes en el extranjero y de mesas de escrutinio y cómputo (SIMEC); el Sistema de Resultados y Declaraciones de Validez de las Elecciones; el Sistema de Registro Nacional de Precandidatos y Candidatos; el Sistema PREP, para conocer los resultados preliminares de las elecciones; el Sistema Integral de Fiscalización para las tareas inherentes a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos (SIF), entre otros.

19. Agregó que, como se aprecia de lo expuesto, el uso de las tecnologías constituía la base sobre la cual se sustentaron y



solventaron muchas de las funciones centrales que tiene a su cargo el instituto, por lo que el empleo paulatino de la urna electrónica para garantizar y materializar el derecho humano al voto resultaba técnicamente viable y socialmente encomiable.

20. Añadió que, incluso, la Sala Superior, en la jurisprudencia 11/2019, se pronunció respecto del uso de las aplicaciones para que algunos procesos resultaran más eficientes; para lo cual transcribió la porción de la misma en donde este órgano indicó que *“las cédulas de respaldo ciudadano no necesariamente deben constar en un documento físico, por lo que resulta compatible la generación y resguardo de los apoyos en forma electrónica”*.

21. También reprodujo la porción en donde esta Sala indicó que resultaba válido que las autoridades administrativas electorales utilizaran los avances tecnológicos disponibles e implementaran mecanismos para dotar de mayor agilidad y certeza la obtención y *verificación de los apoyos emitidos en favor de quien aspira a una candidatura independiente, como lo es una aplicación móvil*.

22. Luego, sostuvo que esa autoridad implementó el Sistema de Registro de Representantes, en concordancia con los principios que rigen la función electoral, sin tener expresamente contemplado en la ley esa posibilidad, puesto que los nombramientos, conforme a la norma, se emitieron en papel y, derivado de la necesidad de atender simultáneamente registros y tener un control para efectos de la fiscalización de los representantes acreditados en las casillas, se emitieron lineamientos para su uso, con los cuales *se modularon aspectos meramente instrumentales que el procedimiento previsto en la ley contempla*, y que fueron sustituidos por algunos con el uso de tecnología, permitiendo así hacer más eficiente y eficaz el objetivo normativo.

SUP-RAP-34/2021

23. Así, agregó que ante los beneficios que en la actualidad otorga el uso de la tecnología a los diversos quehaceres de la humanidad, y la prestación de servicios por parte de los órganos del Estado, resultaba impostergable la necesidad de ir implementando un mecanismo electrónico para la emisión del voto, porque de otra manera, *resultaría inviable otorgar elementos empíricos al legislador para evolucionar hacia una forma de votación más avanzada, incluso, por internet.*

24. En diverso aspecto, resaltó que el uso de medios tecnológicos podía ser más amigable con el ambiente (por permitir el ahorro de papel), y que ello era un aspecto que la propia legislación reconocía en el artículo 216, párrafo 1, incisos a) y c).

25. Reiteró que ni en la ley ni en algún otro instrumento se advertía que la boleta electoral y la urna debieran elaborarse exclusivamente de algún material específico, por lo que ello daba la posibilidad de que, incluso, se pudiera emplear la urna electrónica.

26. A su vez, resaltó que la implementación del voto mediante urna electrónica facilitaba las tareas de los funcionarios de mesa directiva de casilla, y permitiría que los resultados de los comicios se produjeran con mayor exactitud y rapidez, lo cual contribuía al fortalecimiento de los valores democráticos de transparencia, objetividad y certeza, además de ser acordes a las políticas públicas de un gobierno que utiliza las Tecnologías de Información y Comunicación para la gestión, planificación y administración.

27. Puntualizó que si bien resultaba cierto que *en el orden constitucional y legal vigente no está prevista, de manera expresa, la modalidad de votación mediante el uso de urnas electrónicas, sí resultaba posible y válido implementar dicha modalidad, siempre que se atiendan los principios rectores de la función electoral y se respeten*



las características esenciales del voto constitucional y legalmente previstas, tal como lo hicieron el instituto y los organismos públicos locales electorales en el proceso electoral local 2019-2020, en el que se emplearon noventa y cuatro urnas electrónicas y los votos que en ellas se emitieron fueron válidos.

28. De igual forma, enfatizó que debían tomarse en cuenta diversos aspectos, por ejemplo:

- Que la experiencia en el uso de voto electrónico en *elecciones locales* pasadas era exitosa.

- Esta será la jornada electoral más grande en la historia de nuestro país y se llevará a cabo en un contexto generado por la pandemia por el COVID-19, lo que permite la incorporación de uso de tecnología en el voto electrónico presencial de manera gradual y, paulatinamente, contribuirá al cabal ejercicio de los derechos políticos, ayudará a proteger la salud y reducirá significativamente el costo de los procesos electorales.

- Añadió que el voto electrónico perfilado en el acuerdo impugnado se encausa mediante equipos que no están conectados a internet o a otra red, sino que reciben la votación y almacenan los datos a través de una pantalla digital, en la que la o el elector oprime con el dedo el espacio designado en la boleta electrónica para la o el candidato, planilla o partido de su preferencia.

29. Posteriormente, en el apartado que denominó “Motivos que sustentan la aprobación de cada uno de los instrumentos jurídicos y técnicos objeto del presente acuerdo”, señaló que, en términos generales, *la urna sustituye a los mecanismos tradicionales para la emisión del voto (boleta impresa y urna tradicional y se encuentra dotada de una pantalla sensible al tacto que permite al elector acceder a una boleta cuya imagen gráfica se encuentra en forma digital para*

SUP-RAP-34/2021

ejercer su voto; en la inteligencia de que esa modalidad se ajusta a la norma y cumple con los atributos asociados al voto, es decir, libre, secreto, directo, individual, personal e intransferible.

30. En ese apartado, reiteró el éxito que, a su decir, tuvieron experiencias pasadas en las elecciones locales celebradas en dos mil veinte en Coahuila e Hidalgo, de donde resaltó que el informe final de evaluación estuvo acompañado de un proceso de verificación de los dispositivos a utilizar, por parte de un ente externo (Instituto Politécnico Nacional), lo que aseguró la adecuada funcionalidad de los mismos; incluso, añadió que los resultados emitidos en algunas casillas con urna electrónica fueron recontados sin que hubiera alguna diferencia entre lo obtenido y registrado en el dispositivo y los testigos de voto impresos.

31. Añadió que otro aspecto importante a considerar era lo concerniente a la percepción ciudadana, la cual podía concluirse como satisfactoria, en razón de los resultados obtenidos mediante la aplicación de encuestas dirigidas tanto a la ciudadanía, a los funcionarios de mesa directiva de casilla, representantes de los partidos políticos y observadores electorales, en las cuales, de manera gradual, se concluyó un alto índice de aceptación de ese mecanismo de votación, así como un alto nivel de confianza en el mismo.

32. Por lo expuesto, indicó que consideraba tecnológicamente posible, económicamente viable y socialmente relevante que con el acuerdo impugnado se aprobaran los seis anexos descritos en el objeto del mismo.

33. De igual forma, en las páginas veintinueve a treinta y nueve del acuerdo, la responsable estableció que:



a) Los lineamientos propuestos en el acuerdo definían la modalidad del voto con una urna electrónica y expresó razones que, a su juicio, permitían concluir que la utilización de ésta permitiría la optimización de los tiempos en diversas etapas de la jornada electoral, como son la preparación y llenado de actas o la transmisión y difusión de los resultados electorales preliminares;

b) Aquellos únicamente desarrollaron aspectos puntuales respecto a la documentación en medio electrónico (boleta o acta de escrutinio y cómputo) necesarios para instrumentar el voto, pero sin impactar en el procedimiento para la integración de las mesas directivas de casillas, el número de integrantes ni tampoco sus atribuciones; y,

c) Con plena observancia a la ley, los lineamientos preveían que el modelo de operación de casilla cumpliera con una urna electrónica que contemplara las características esenciales del voto, es decir, universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, por lo que ello salvaguardaba los principios previstos en el artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

34. Agregó que los dispositivos resultaban compatibles para las personas que tenían algún tipo de discapacidad visual, ya que podía activarse el sonido para que guiara a la o el elector.

35. Asimismo, la responsable describió el funcionamiento de la *urna electrónica*, en los siguientes términos:

- Antes de dar inicio a la votación, se verificará el equipo por el presidente y demás funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla en presencia de los representantes.
- Se imprimirá el acta de inicio, en la que se podrá corroborar que en la urna electrónica no existe votación registrada.

SUP-RAP-34/2021

- El elector podrá de manera libre, secreta y sin coacción reflexionar el sentido de su voto.
- La boleta electoral electrónica aparecerá en una pantalla digital.
- El elector oprimirá con el dedo el espacio designado en la boleta electrónica para la candidatura, planilla o partido de su preferencia, votar en blanco o por una candidatura no registrada.
- El elector podrá verificar en la pantalla su elección y en su caso, modificarla.
- El elector procederá a emitir su voto.
- La *urna electrónica* generará un *testigo de voto* (el cual se imprimirá en papel) para que el elector verifique la coincidencia en el sentido de su voto.
- Una vez que se imprime el *testigo de voto*, **el voto queda registrado en la urna electrónica.**
- Adicionalmente, el *testigo de voto* se depositará en la urna física.
- **Al finalizar la votación, los funcionarios de casillas no realizarán manualmente el escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla.**
- **El dispositivo en forma automática imprimirá el resultado de la elección, a través de actas de resultados.**
- **La transmisión de los resultados se realizará electrónicamente en sitio, utilizando medios de comunicación seguros.**



- Tanto la urna electrónica como el paquete electoral será trasladado al órgano correspondiente debidamente protegido.

36. Luego, señaló que la modalidad de voto electrónico cumple con las características esenciales del voto, porque:

a) La universalidad del sufragio se garantiza para todos los ciudadanos que cumplan con todos los requisitos para ejercer su voto;

b) Es libre, porque se ejerce con libertad y responsabilidad por cada ciudadano, quien decide el sentido de su sufragio, dentro de una mampara que garantiza plenamente el secreto del voto;

c) Es directo, porque solo el ciudadano puede presentarse en la casilla y ejercerlo;

d) Es personal e intransferible, porque el voto no se puede ejercer por interpósita persona, sino que la votación se realiza ciudadano por ciudadano, bajo la observancia de los funcionarios de casilla, quienes son autoridad electoral el día de la elección, los representantes de los partidos y de los ciudadanos.

37. También añadió que la instrumentación de la urna garantiza no solo la universalidad, libertad y secrecía, sino que también respeta los principios y valores que protege la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la concepción tradicional del voto, como lo son:

a) La posibilidad de reflexión del voto;

b) Evita la coacción del voto;

c) Impide que se pueda emitir más de un voto, porque el dispositivo

SUP-RAP-34/2021

cuenta con mecanismos de seguridad que imposibilitan que el elector pueda votar más de una vez; y

d) Garantiza la secrecía, porque el voto se emite por el propio elector, sin necesidad de que intervenga alguna otra persona, debido a la facilidad en su operación.

38. Luego, aseveró que en los lineamientos se precisan una serie de aspectos relacionados con la implementación de mecanismos de seguridad, tanto para la operación de la urna como para el procedimiento a través del cual se fundamenta su configuración.

39. Finalmente, en el acuerdo impugnado se aprobaron los Lineamientos para su instrumentación técnica y operativa, así como seis anexos¹⁹.

B. Agravios

40. El recurrente pretende que se revoque lisa y llanamente el acuerdo impugnado, para lo cual aduce, fundamentalmente, que éste vulnera lo dispuesto en los artículos 1, 14, 16, 17, 41, base V, apartado A, y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los preceptos 1, párrafos segundo, tercero y cuarto, y 7, párrafo segundo, 30, primer párrafo, y 35 de la Ley General

¹⁹ “Anexo I. Modelo de Operación de la casilla única con urna electrónica para el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021 en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco.
Anexo II. Estrategia complementaria 2020-2021 de capacitación y asistencia electoral para la implementación de la urna electrónica aplicable al Proceso Electoral Concurrente 2020-2021 en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco.
Anexo III. Plan de Seguridad del modelo de operación de la casilla única con urna electrónica para el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021 en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco.
Anexo IV. Plan de Continuidad del modelo de operación de la casilla única con urna electrónica para el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021 en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco.
Anexo V. Plan de Verificación del modelo de operación de la casilla única con urna electrónica para el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021 en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco.
Anexo VI. Calendario de Actividades de implementación de la Urna Electrónica en una parte de las casillas únicas para el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021 en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco”.



de Instituciones y Procedimientos Electorales , porque con su emisión se transgreden los principios de legalidad, certeza, exhaustividad y reserva de ley, ya que además de que el “voto electrónico” no está previsto en la Constitución ni en la ley para el caso de las elecciones federales, su implementación transgrede disposiciones expresas contenidas en esta.

41. A manera de preámbulo, indica que en el considerando I del acto impugnado, denominado “*Competencia*”, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sostuvo que tenía facultades para emitir el acuerdo, así como los instrumentos jurídicos y técnicos (anexos), que fueron pensados para diseñar e instrumentar el voto mediante una urna electrónica en una parte de las casillas del proceso electoral concurrente 2020-2021, en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco; lo cual constituye la implementación de un nuevo sistema de votación (a través de una urna electrónica).

42. Refiere que esa implementación no es una prueba, porque los resultados que se emitan en las urnas serán reales, definitivos, vinculantes y oficiales; asimismo, aduce que las reglas para emitir el sufragio tienen una configuración constitucional y legal que se orienta a dar confianza y certeza, razón por la cual la creación de un marco normativo que rige esos temas es facultad reservada al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General.

43. Añade que resulta abusiva la justificación que sostuvo el Consejo General para implementar en el acuerdo la votación a través de una urna electrónica, puesto que refirió que el uso de ésta ayudará a evitar el contagio del virus SARS COV 2, pero no razonó cómo, lo que es relevante porque a esa urna también concurrirían personas y, por ende, no evitaría aglomeraciones.

SUP-RAP-34/2021

44. Destaca que constituye un hecho notorio que el año pasado, ante la situación del COVID, fueron suspendidas las elecciones en Hidalgo y Coahuila, sin que se implementaran urnas electrónicas, a pesar de que la legislación local sí lo permitía (en Jalisco).

45. Agrega que, incluso, la determinación de implementar un nuevo sistema de emisión de sufragio, *prima facie*, pudiera configurar las causales de nulidad de la elección contempladas en los artículos 167, fracciones III, V, VI y XII; 168, fracciones I y II; 169, fracciones I y II; y 170, fracciones I y II, todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral.

46. Refiere que la pretensión de innovar no puede realizarse a costa de trastocar principios fundamentales de carácter legal y constitucional, sino que resulta forzosa una configuración legal para emitir el voto, de ahí que lo normado en la ley no puede alterarse a través de un acuerdo del Instituto Nacional Electoral.

47. Enseguida, en su agravio primero, expresa que el acuerdo impugnado es contrario al criterio que sentó el propio Instituto, en el acuerdo INE/CG641/2020, de siete de diciembre de dos mil veinte, en el cual determinó que no resultaba procedente autorizar la solicitud que le efectuó una persona, para emitir su voto a través de una urna electrónica (sic), y donde determinó que esa modalidad sólo estaba autorizada para los ciudadanos residentes en el extranjero; lo cual, incluso, fue avalado por la Sala Superior, al resolver los expedientes SUP-JDC-10247/2020 y su acumulado SUP-RAP-134/2020.

48. Después de describir las consideraciones sustentadas por el Instituto Nacional Electoral en el mencionado acuerdo INE/CG641/2020, destaca que esa misma autoridad concluyó que para transitar hacia la modalidad electrónica de voto por internet, además de la voluntad y esfuerzos de ese órgano, requería el ajuste



a la legislación, para que todas las condiciones estuvieran dadas, de ahí que en ese acuerdo rechazó la solicitud elevada por un ciudadano.

49. En otro orden, el recurrente sostiene que esta Sala Superior, al resolver los expedientes SUP-JDC-10247/2020 y SUP-RAP-134/2020 acumulados, consideró que las materias reservadas expresamente al poder legislativo no podían ser sujetas de regulación por la autoridad administrativa y que en los casos en que es posible ejercer la facultad reglamentaria ello se debe enmarcar en las fronteras que delimitan la constitución y la ley.

50. Asimismo, destaca partes de la sentencia pronunciada en los expedientes citados en el párrafo anterior, en los que esta Sala Superior sostuvo que del artículo 266 de la Ley General no se podía desprender que el Instituto Nacional Electoral contara con atribuciones para regular el voto vía electrónica, y que el hecho de que se previera que el Consejo General del referido Instituto tenía la facultad de aprobar el modelo de boleta que se utiliza en una elección, no conduce a ampliar los supuestos de aplicación de la modalidad electrónica del voto, sino solamente a que pudieran determinar las características que debía contener el documento.

51. Sostiene que la Sala Superior, en diversos recursos de apelación, se ha pronunciado en el sentido de que existe una reserva de ley para regular la modalidad del voto vía electrónica (voto por internet), porque la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral es el resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional, cuando no opera la reserva de ley.

52. Luego, argumenta que el acuerdo impugnado es contrario a derecho, porque autoriza la utilización de urnas electrónicas en el proceso electoral, que carecen de mecanismos que garanticen la

SUP-RAP-34/2021

autenticidad de los resultados electorales, en franca infracción a los principios de certeza y seguridad jurídica.

53. En su agravio segundo, la parte recurrente señala que el acto impugnado es ilegal, porque el Consejo General emitió tanto el acuerdo impugnado como en los lineamientos para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas del proceso electoral concurrente 2020-2021, en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco, sin tener sustento legal y en franca infracción al principio de reserva de ley.

54. Aduce que la responsable sostuvo que si bien en el orden constitucional y legal no está prevista expresamente la modalidad de votación, mediante el uso de urnas electrónicas, sí es posible y válido implementar dicha forma, siempre que se atiendan los principios rectores de la función electoral y se respeten las características esenciales del voto constitucional y legalmente previstas.

55. Añade que el acuerdo viola el artículo 266 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como todas las disposiciones sobre la materia, porque de conformidad con éstas, para la emisión del voto, el Consejo General debe aprobar el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección, de lo cual se infiere que esta debe ser impresa.

56. Puntualiza que, a pesar de que el Instituto Nacional Electoral es consciente de que la medida no está reconocida en la ley, aprueba lineamientos para regular la utilización del voto electrónico, en las entidades federativas de Coahuila y Jalisco, lo que constituye un acto fuera de la norma que violenta los principios de legalidad.

57. Señala que la facultad de expedir leyes electorales de carácter federal recae de manera exclusiva en el Congreso de la Unión y dado que la determinación de la responsable no la realiza en ejercicio de



un mandato legal, al emitir el acuerdo impugnado, técnicamente está legislando e invadiendo facultades del poder legislativo, previstas en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General de la República; de ahí que si no existe una ley que les autorice a utilizar la urna electrónica y existen disposiciones que establecen que la boleta debe ser impresa, el acto es contrario a la Constitución.

58. Destaca que el acuerdo atacado se pretende llevar a cabo fuera del plazo establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo tercero, constitucional, que prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales, por lo que a pesar de que el acuerdo no es una ley en sentido formal, sí lo es en sentido material, en tanto que crea una nueva forma de emisión de los sufragios.

59. Indica que la responsable tergiversó los precedentes que citó en el acuerdo combatido, ya que esos se refieren a supuestos diferentes que parten de legislaciones locales que sí contemplaron una urna electrónica.

60. Señala que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009, dejó claro que la emisión del voto debe revestir determinadas características y que ello válidamente podía incluir medios alternativos para recibir la votación, como lo eran las urnas electrónicas; sin embargo, lo consideró así, porque existía una disposición en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán que preveía una modalidad de votación, al igual que en Coahuila e Hidalgo, en cuyas entidades sí se contemplaba una urna electrónica tratándose de elecciones locales, lo cual en materia federal no acontece, como la misma autoridad reconoce en el acto impugnado.

SUP-RAP-34/2021

61. Aduce que el voto electrónico (por internet) sólo está previsto en la ley, tratándose de mexicanos residentes en el extranjero, siempre y cuando se acredite certeza absoluta y seguridad comprobada en la votación, de tal suerte que, al extenderlo a supuestos no previstos en la norma, es inconcuso que el Instituto excedió sus facultades y violentó el orden normativo y el sistema electoral.

62. En el agravio tercero, señala la parte recurrente que el acuerdo impugnado vulnera el principio de certeza, *porque la utilización de la urna electrónica no prevé medidas de solución en caso de presentarse inconformidades en los cómputos o resultados de la votación*, aunado a que *la efectividad de la urna no está probada*, porque tan solo se han llevado a cabo pruebas piloto en tres entidades federativas y la Ciudad de México.

63. Manifiesta que en el acuerdo se parte de la premisa de que la urna electrónica es infalible y de la inexistencia de impugnaciones, lo cual es cuestionable, puesto que, a diferencia de esta, *las boletas impresas brindan la certeza al contener mecanismos de seguridad que son útiles para aclarar o disipar cualquier irregularidad en el escrutinio y cómputo de votos*, porque:

- Son contadas de manera previa a la jornada electoral.
- Son firmadas por el Presidente de Casilla y representantes partidarios.
- Los electores pueden corregir la marca en el recuadro de voto.
- Se puede optar por votar candidatos no registrados.
- Los signos asentados pueden ser valorados en caso de duda.



- Las boletas sobrantes son instrumentos de gran valor para conciliar rubros fundamentales; y las boletas físicas demuestran cuándo un voto es válido y cuándo es un voto nulo.

64. En razón de lo expuesto, aduce que implementar las urnas electrónicas viola las reglas previstas en la ley para llevar a cabo el escrutinio y cómputo de los votos, así como la manera de advertir si un voto es válido o nulo, por lo que el actuar de la responsable implica transgredir el andamiaje de emisión de voto que es el núcleo del sistema electoral.

65. De igual forma, sostiene que la incorporación de las urnas electrónicas siembra la semilla de la desconfianza en los resultados del proceso, porque la responsable pretende emplear urnas electrónicas incluso fuera del marco de la ley, aunado a que debe tomarse en cuenta que, si con la boleta impresa existe suspicacia, con mayor razón la habrá con el voto electrónico, al no dejar constancia de un signo plasmado por el elector de puño y letra.

66. Refiere que en dos mil cuatro, la Comisión de Venecia, como órgano consultivo del Consejo de Europa, emitió la *Recomendación REC (2004) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre normas legales, operativas y técnicas para el voto electrónico*, en donde precisó que se debía tener en cuenta el desarrollo tecnológico a la hora de poner en marcha los mecanismos democráticos; en la inteligencia de que recomendó que las autoridades que ya estaban usando o consideraran usar alguna modalidad de voto electrónico, cumplieran con las mismas garantías para el voto tradicional.

67. Afirma que, de igual manera, al aprobar el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, la misma Comisión precisó que el voto electrónico debe admitirse cuando sea seguro y fiable; y que, en

SUP-RAP-34/2021

particular, los votantes deberían poder obtener confirmación de su voto y corregirlo, en caso necesario.

68. Luego, indica que por lo anterior se debe tener presente que, para lograr que la tecnología brinde confianza, es necesario cumplir un proceso de diseño, desarrollo, implementación y conocimiento apropiado y, además, *contar con sustento legal*, lo cual no brinda la urna electrónica cuya utilización aprobó la responsable en el acuerdo cuestionado.

69. Agrega que la ausencia de marco normativo para la resolución de controversias abona a la necesidad de que la votación electrónica no se lleve a cabo, hasta en tanto se cuente con aquél, porque si bien es cierto que la autoridad jurisdiccional cuenta con un vasto catálogo de jurisprudencias en los procesos comiciales, ello lo realiza valorando básicamente pruebas documentales, lo cual no podría suceder con el voto electrónico.

70. Concluye que el acuerdo impugnado parte de una suposición acerca de que existe alta aceptación respecto de la utilización de la urna electrónica, así como de un alto nivel de confianza en el mismo, por parte de la ciudadanía, de los funcionarios de casilla y de representantes de partidos y observadores electorales, lo cual si bien es importante, no puede constituir el motivo que justifique implementar la urna, porque la voluntad de los particulares no exime la observancia de la ley.

C. Materia a resolver

71. Se considera que en el presente asunto debe resolverse: **i)** si la autoridad responsable vulneró el principio de reserva de ley o si el acto encuadra dentro de su facultad reglamentaria; y, en su caso, **ii)** si el acuerdo constituye una modificación sustancial que deba emitirse



90 días previos al inicio del proceso electoral; así como **iii)** si el voto electrónico vulnera el principio de certeza.

II. ESTUDIO

A. Decisión

72. Contrario a lo que consideró la mayoría, a nuestro juicio debió **revocarse** el acuerdo impugnado, ya que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de atribuciones para implementar el voto presencial efectuado a través de urnas electrónicas, como medio para recabar parte de la votación de los ciudadanos en una elección concurrente (federal y local), **porque con ello vulnera el principio de reserva de ley.**

B. Justificación

Marco normativo sobre el principio de reserva de ley y la facultad reglamentaria del INE

73. Los artículos 35, fracción I²⁰, y 36, fracción III,²¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén que el derecho a votar en las elecciones populares es una prerrogativa y una obligación que corresponde a los ciudadanos, **en los términos que establezcan los ordenamientos secundarios.**

74. Conforme a esta directriz, el constituyente dio al legislador libertad de configuración para implementar las reglas conforme a las cuales deben desarrollarse los procesos electorales, dentro de las que deben entenderse comprendidas las relativas a la forma en la que debe efectuarse y recabarse el voto; esto, de conformidad con lo

²⁰ “Art. 35. Son derechos de la ciudadanía: I. Votar en las elecciones populares;”.

²¹ “Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: III.- Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, **en los términos que señale la ley;**”

SUP-RAP-34/2021

dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, que prevé:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad: [...] XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución”.

75. Como se observa, de ese precepto deriva una facultad reservada, entendida como la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a un determinado órgano de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias en materias específicas.

76. De tal facultad deriva una serie de principios que son conformes con el diverso de legalidad, como los de reserva de ley y primacía de la misma, motivo por el cual las normas reglamentarias no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, ya que se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

77. La facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; consecuentemente, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

78. De ahí que la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; mientras que al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo, de ahí que



de ninguna manera puede ir más allá de lo que esta regula, ni extenderla a supuestos distintos y, menos aún, contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

79. En congruencia con lo expuesto, en esta Sala Superior se ha sostenido que las materias reservadas expresamente al poder legislativo no pueden ser sujetas de regulación por la autoridad administrativa y que en los casos en que es posible ejercer la facultad reglamentaria ello debe enmarcarse en las fronteras que delimitan la Constitución Federal y la ley.

80. A propósito de esto último, es conveniente recordar que el artículo 41, párrafos primero y tercero, Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, **de conformidad con lo que establece dicha Constitución y las leyes.**

81. De igual forma, dicha disposición prevé que, para los procesos federales y locales, corresponde al Instituto, **en los términos de dichas leyes, la impresión de documentos y producción de materiales electorales;** y, tratándose de procesos federales, *“los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley”.*

82. Estas previsiones constitucionales implican que, **en lo que concierne a los materiales necesarios para la función electoral,** el Instituto Nacional Electoral tiene la atribución exclusiva de emitir las reglas, lineamientos y criterios **respecto de la producción de tales insumos;** y con base en esta última habilitación legislativa, el artículo 216 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

SUP-RAP-34/2021

establece las características físicas que debe tener tanto la documentación como los materiales necesarios.

83. De esta manera, el alcance de dichos preceptos permite establecer que dentro de las facultades del instituto se encuentra la de expedir normativa en relación con productos *necesarios* para llevar a cabo la jornada electoral, como podrían ser, entre otros, los formatos y boletas relativas; mamparas, urnas, porta-urnas, tinta indeleble, marcadores, marcadores de credenciales de elector; cancelas para preservar la privacidad del voto; etcétera; **pero a condición de que el uso de estas no se oponga al contenido de disposiciones legales, o las vacíe de contenido.**

84. Ciertamente, aun cuando el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y, cuenta, entre otras atribuciones, con la de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones; debe ceñirse a la Constitución y a la Ley Electoral.

85. Al respecto, es relevante señalar que en el recurso de apelación 232/2017 y acumulados, este tribunal revocó el acuerdo del Instituto Nacional Electoral por el que se aprobaron los *“Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes de la contienda electoral”*, ya que se consideró que la autoridad administrativa invadía el ámbito competencial del órgano legislativo.

86. En ese asunto, se razonó que la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que reglamentan. Por ende, esas disposiciones solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean



contrarios al sistema, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

87. En el mismo sentido, en el recurso de apelación 749/2017, esta Sala Superior que integramos privó de efectos el artículo 246.4 del Reglamento de Elecciones emitido por el Instituto Nacional Electoral, vinculado con la propuesta de implementación de un procedimiento de apertura previa de las urnas para la reclasificación de boletas depositadas.

88. Ello, al considerar que de ningún ordenamiento se desprendía que la autoridad legislativa hubiera delegado al Instituto Nacional Electoral la atribución de emitir disposiciones que alteraran, modificaran o hicieran nugatorias las previsiones establecidas en la Ley relativas al procedimiento para el escrutinio y cómputo de la votación.

89. Además, esta Sala estimó que la disposición reglamentaria vulneraba el principio de reserva de Ley al establecer normas contrarias al principio de certeza y seguridad jurídica por carecer de mecanismos que garantizaran la autenticidad de los resultados.

90. De esta manera, el criterio seguido por esta Sala Superior en los asuntos referidos, respecto de los alcances de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral, ha sido que ésta es resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional, cuando no opera la reserva de ley.

91. De ahí que, como se destacó en la sentencia pronunciada por esta Sala en los expedientes SUP-JDC-10247/2020 y SUP-RAP-134/2020, el Instituto Nacional Electoral puede ejercer su facultad regulatoria:

- Cuando no exista una reserva legal;

SUP-RAP-34/2021

- Cuando se realice dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales; y
- Sin ir más allá de la norma que le da origen y con un grado de rigor diferente al de los reglamentos que expide el Ejecutivo en ejercicio de su facultad prevista en el artículo 89.I de la Constitución Federal.

92. Como se observa, el segundo elemento de los antes mencionados exige que la emisión de las disposiciones reglamentarias se realice en el **marco de las competencias** del INE. Al respecto, en el caso concreto, el INE justificó la emisión del acuerdo reclamado en el artículo 44, párrafo 1, incisos ñ), gg) y jj) de la LEGIPE. Sin embargo, esas disposiciones constituyen habilitaciones para reglamentar únicamente ciertas materias que son propias de las funciones del INE, pero no para cambiar los procedimientos previamente establecidos en la Ley.

93. En efecto, el artículo 44, párrafo 1, inciso gg), de la LEGIPE establece que son atribuciones del Consejo General del INE “aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la base V del artículo 41 de la Constitución”²².

²² Las facultades del INE previstas en el artículo 41, base V, apartado B, de la Constitución son las siguientes: **i) en los procesos federales y locales:** la capacitación electoral; la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; y **ii) en los procesos electorales federales:** los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; la preparación de la jornada electoral; la impresión de documentos y la producción de materiales electorales; los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; y el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.



94. De entre esas facultades constitucionales expresas no se observa que el INE tenga competencia para modificar los procedimientos de votación legalmente previsto. Más aún, las facultades que de manera más próxima tiene relación con el procedimiento de emisión del voto son las siguientes:

- En los procesos electorales federales y locales, la emisión de las reglas, lineamientos, criterios **en materia de “impresión de documentos y producción de materiales electorales”**²³.
- En los procesos federales, la **“impresión de documentos y la producción de materiales electorales”**²⁴; así como **aprobar el modelo de las boletas electorales**²⁵.

95. A su vez, el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LEGIPE establece que es atribución del Consejo General del INE “dictar los acuerdos necesarios **para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley** o en otra legislación aplicable”.

96. Como se observa, el citado precepto habilita al INE para generar reglas cuyo objetivo es hacer efectivas sus atribuciones legales manifiestas. En ese sentido, se estima que esta previsión constituye una facultad normativa para reglar las funciones del INE en todos aquellos casos que no quedan comprendidos en los supuestos de los reglamentos señalados en las fracciones anteriores del artículo 44 de la LEGIPE.

²³ Artículo 41, base V, apartado B, de la Constitución federal.

²⁴ Artículo 41, base V, apartado B, de la Constitución federal.

²⁵ Artículo 44, párrafo 1, incisos ñ), de la LEGIPE.

SUP-RAP-34/2021

97. Sin embargo, como se observa, el uso de esta facultad reglamentaria está limitada al hecho de que el INE reglamente funciones que sí tiene, esto es, **que son de su competencia**.

98. En ese sentido, de las reglas anteriores se observa que la condición necesaria para que el INE emita reglamentos en alguna materia es que dicha materia este en el ámbito de sus atribuciones, lo cual no ocurre en el presente caso, pues el **diseño del procedimiento** de cómo debe realizarse la votación en casilla y cómo debe efectuarse el escrutinio y cómputo no es una función que tenga asignada el INE por mandato de la Constitución o la Ley.

99. Es decir, para que el INE emita un reglamento en el ámbito de su competencia deben cumplirse las condiciones siguientes:

a) Debe existir una norma que habilite o establezca su facultad reglamentaria, lo cual se cumple en el presente caso, a partir de los artículos 44, párrafo 1, incisos gg) y jj), de la LEGIPE; y

b) La función que busca reglamentar debe estar dentro del ámbito de sus atribuciones, lo cual no ocurre en el presente caso, pues **el diseño del procedimiento** de emisión de voto y el del escrutinio y cómputo no los tiene asignados el INE de forma manifiesta por alguna disposición Constitucional o legal.

100. De esta manera, como se adelantó, las normas citadas por el INE para justificar su competencia únicamente lo habilitan a emitir reglamentos, pero no determinan su competencia para reglamentar la materia que buscó desarrollar, esto es, no lo facultan para modificar el procedimiento de emisión del voto y de escrutinio y cómputo, tal como se detalla de manera amplia en el apartado siguiente.



Marco que regula el derecho de voto y el medio legalmente previsto para ejercerlo.

101. Precisado lo anterior, es importante recordar que, de conformidad con el artículo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ésta es de observancia general y tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

102. En dicha legislación, se reglamentan las normas constitucionales relativas a la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la unión y se prevén reglas comunes a los procesos electorales federales y locales.

103. El Libro Quinto -de esa ley-, denominado *De los Procesos Electorales*, se conforma de diversos títulos que prevén las reglas generales para los procesos electorales federales y locales, así como actos preparatorios y propios de la jornada electoral.

104. Con relación a los documentos e instrumentos para recabar el sufragio, tratándose de personas que se encuentran en territorio mexicano, el análisis sistemático de múltiples preceptos permite establecer que la normativa vigente y aplicable en materia federal se orienta a exigir que, tratándose del voto de las ciudadanas y ciudadanos residentes en el país, el medio para emitirlo debe ser una boleta impresa y física.

105. Ciertamente, el artículo 216, numeral 1, de la referida ley general dispone que esta y las leyes electorales determinarán las características de la *documentación* y materiales electorales,

SUP-RAP-34/2021

debiendo establecer que estos deben elaborarse utilizando *materias primas que permitan ser recicladas*, una vez que se proceda a su destrucción, y que para ello deben emplearse métodos que protejan al medio ambiente.

106. Por su parte, el precepto 266, numeral 2, inciso d), del mismo ordenamiento prevé que las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, *estarán adheridas* a un talón con folio, *del cual serán desprendibles*.

107. A su vez, el artículo 267, numeral 1, de la ley dice que no habrá modificación a las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, *si estas ya estuvieran impresas*; mientras que el diverso dispositivo 268, punto 3, establece que los representantes de los partidos, bajo su más estricta responsabilidad, si lo desearan, **podrán firmar las boletas**.

108. De igual forma, el artículo 279 de la misma legislación, que se encuentra en el Capítulo II *-De la Votación-* del Título Tercero *-De la Jornada Electoral-*, prevé que, previos trámites de identificación, el presidente de la casilla *entregará las boletas* al elector, quien deberá marcarlas con la selección de su preferencia, y después de hacerlo *las doblará y se dirigirá a depositarlas* en la urna correspondiente.

109. A propósito de la conformación de dichas urnas, el artículo 270 del cuerpo normativo citado, dispone que deberán construirse de un material transparente, plegable o armable, y que llevarán en el exterior y en lugar visible, impresa o adherida en el mismo color de la boleta que corresponda, la denominación de la elección de que se trate.

110. En congruencia con lo precedente, es necesario señalar que, tratándose de elecciones federales y, consecuentemente, de las concurrentes llevadas a cabo en entidades que no tengan legislación local en sentido contrario, la obligación de recabar los votos en boletas



impresas se torna evidente si se analiza de manera armónica el proceso establecido en la ley vigente para llevar a cabo el escrutinio de los votos.

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

112. Con lo anterior, el Poder Constituyente estableció la obligación del legislador de emitir reglas mínimas que regulen algún procedimiento para recibir el voto, lo que encuentra justificación en el modelo de democracia representativa que rige en nuestro país, puesto que la emisión de las normas de esa naturaleza se encuentra precedida de una deliberación abierta, vigorosa e inclusiva que se da al interior del Congreso de la Unión, y que es el resultado de tomar en consideración estudios, objeciones, beneficios y, en general, las posiciones de múltiples actores políticos que representan a la sociedad.

113. De esta manera, la constitución previó que el legislador y no otro órgano del Estado estableciera normas tendentes regular la forma en que se recibirán y computarán los sufragios.

114. A propósito del tema, y a manera de remembranza, es conveniente señalar que esta Sala Superior, de la que formamos parte, en la sentencia que recayó al ya mencionado expediente SUP-RAP-749/2017, consideró que el legislador ordinario estableció en los artículos 287 a 299 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el procedimiento a que se debe sujetar el

SUP-RAP-34/2021

escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla; en el que, en esencia, se dispone que:

- Da inicio una vez cerrada la votación, después de que el acta de jornada electoral ha sido llenada y firmada.
- En dicho procedimiento, los integrantes de las mesas directivas deberán determinar cuántos electores acudieron a votar; el número de votos emitido a favor de cada partido o candidato; los votos nulos y los sobrantes.
- Se deberán comenzar a contabilizar los emitidos para la presidencia, senadores, diputados federales y de consulta popular. Cuando se celebren elecciones concurrentes y se instale una casilla única, en el caso del cómputo de elección local, se iniciará con la elección de gobernador o jefe de gobierno; diputados locales o asamblea legislativa y la de ayuntamientos o de titulares de los órganos político administrativos de la Ciudad de México.

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

- El secretario de la mesa directiva *debe contabilizar las boletas sobrantes e inutilizarlas, guardándolas* en un sobre cerrado.
- El primer escrutador debe realizar dos veces el conteo conforme a la lista nominal de los ciudadanos que votaron, sumando el número de los que votaron mediante resolución del Tribunal Electoral.
- A continuación, el presidente de la mesa directiva ***abrirá la urna, sacará las boletas y mostrará que el interior quedó vacío***; mientras que el segundo escrutador realizará el conteo de las mismas.



- Después, los escrutadores, bajo la supervisión del Presidente, determinarán el número de votos emitidos a favor de cada partido o candidato y por otra parte el número de votos nulos.

- Finalmente, el secretario anotará los resultados en las actas de escrutinio y cómputo, una vez verificados por los demás integrantes de la mesa.

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

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

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

-Número de votos emitidos; **total de boletas sobrantes** e inutilizadas, así como los votos nulos.

-El número de representantes de cada partido que estuvieron presentes y la relación de incidentes que se presentaron.

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

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

SUP-RAP-34/2021

117. De igual forma, la ley establece que se formará un expediente que contendrá: i) el acta de jornada electoral; ii) el acta final de escrutinio y cómputo; iii) los escritos de protesta; y iv) la lista nominal por separado.

118. También contempla que deberán remitirse **en un sobre cerrado el total de las boletas sobrantes inutilizadas**, las que contengan los votos válidos y los nulos. **El paquete que se remita con la documentación** mencionada será firmado por los representantes e integrantes de las mesas que así lo deseen.

119. A su vez, la normativa dispone que se entregará una copia de las actas a los representantes de partidos y de las candidaturas independientes. La primera copia de cada escrutinio y cómputo debe destinarse al programa de resultados electorales preliminares.

120. De igual manera, la normativa establece que **por fuera del paquete** tendrá que adherirse un sobre que contenga un ejemplar del acta con los resultados del escrutinio para que sea entregada al presidente del consejo distrital que corresponda; y, finalmente, que cada presidente de las mesas directivas deberá firmar y fijar -en un lugar visible- los resultados de cada una de las elecciones, además de que pueden firmar los representantes que así lo deseen.

121. Lo anterior, permite estimar que, como resultado de un proceso deliberativo enmarcado en una democracia representativa, el legislador estableció las reglas a las que debe sujetarse el escrutinio y cómputo de los votos, tratándose de las elecciones federales o de las concurrentes. De esas reglas, se advierte claramente que la votación necesariamente debe recabarse en boletas físicas y depositarse en urnas de esa misma naturaleza; en la inteligencia de que, al finalizar la jornada electoral, debe seguirse el riguroso proceso de escrutinio reforzado descrito en páginas que anteceden. Sin que el



Instituto Nacional Electoral pueda modificar o cambiar las referidas reglas, en términos de lo que ya resolvió la Sala Superior en el multicitado recurso de apelación SUP-RAP-749/2017.

122. Conforme a lo expuesto, puede concluirse que la Constitución Política de los Estados Unidos delegó en el legislador secundario la atribución de implementar las reglas a que debe sujetarse la emisión, el escrutinio y el cómputo de los sufragios en los procesos electorales. Y, en ese ejercicio de esa atribución, el legislador federal, dentro de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, optó por un sistema de votación a través de papeletas físicas, las cuales deben ser marcadas por los electores, así como escrutadas y computadas por los integrantes de las Mesas Directivas de Casilla en los términos previstos en la propia ley, como se ha descrito.

123. Es importante precisar que, en la actualidad, la legislación de la materia no prevé la implementación de una urna *electrónica*, como medio para la recepción de los votos en una elección de diputados federales, senadores o de presidente de la República; sino que es categórica en establecer cómo debe conformarse la urna y de la interrelación de las disposiciones analizadas es factible obtener que las boletas deben ser impresas necesariamente.

124. De lo contrario, no tendría sentido que el creador de la norma hubiera establecido que las boletas deben ser elaboradas con materiales reciclables, que pueden ser firmadas, y que al emitir el voto deben ser dobladas, guardadas en los sobres respectivos y, finalmente, que en su oportunidad deben ser destruidas; tampoco tendría sentido el procedimiento de escrutinio y cómputo previsto en la ley.

125. Finalmente, para la solución del caso, es importante precisar que el Código Electoral del Estado de Coahuila actualmente ya no

SUP-RAP-34/2021

contempla regulación legal sobre las urnas electrónicas; mientras que el Código Electoral del Estado de Jalisco sí prevé la utilización de un modelo o sistema electrónico para la recepción del voto²⁶; sin embargo, esta última normativa local no fue invocada en el acuerdo atacado como fundamento de este, por lo que el estudio que se desarrolla en esta ejecutoria no puede abarcar aspectos diversos a los considerados en el acto impugnado.

C. Caso concreto

126. Como se adelantó, disentimos del criterio de mayoría, porque a nuestro juicio **asiste razón** al recurrente, porque el acuerdo impugnado vulnera el principio de reserva de ley.

127. Ciertamente, el mencionado principio evita que una norma reglamentaria o infrarreglamentaria aborde *novedosamente* materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y se enmarca en el respeto al principio de legalidad que, a su vez, es uno de los pilares que deben observar las autoridades electorales en la organización de las elecciones en nuestro país, en términos de los artículos 16, 41 y 116, fracción IV, inciso b, de la Norma Fundamental.

128. Acorde a lo establecido en la jurisprudencia 144/2005, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”**, en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

²⁶ Artículos 224 y 302.



129. De esta manera, si como destaca la parte recurrente y reconoció la propia responsable, la modalidad de votación mediante el uso de urnas electrónicas no está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para las elecciones federales **y existe una regulación expresa para recabar el voto mediante una urna física tradicional**; entonces, estimamos que dicho órgano autónomo no estaba en posibilidad legal de emitir una disposición general en ese sentido.

130. En efecto, como se indicó en páginas precedentes²⁷, el Constituyente estableció una facultad reservada al legislador para implementar el mecanismo por el que debe recabarse la votación y, para tal fin, en la ley secundaria se prevé expresamente qué tipo de urnas deben ser empleadas (físicas) y la modalidad de las boletas, esto es, impresas y no electrónicas.

131. Por tanto, consideramos que el acuerdo impugnado y los lineamientos que de él emanan resultan contrarios al marco constitucional y legal, pues implementan una modalidad de voto recabado a través de una urna electrónica, a pesar de que en la ley general se encuentran las bases y los parámetros expuestos para recibirlo en una urna física tradicional.

132. Esto significa que en el acuerdo impugnado, la responsable desborda el contenido de la legislación vigente, porque introduce un elemento que varía lo regulado en esta, a grado tal que durante la jornada electoral se prescinde de entregar las boletas físicas al ciudadano y, al término de ésta, no se permite realizar el escrutinio manual de los votos, sino que se sustituye por un mecanismo

²⁷ En los apartados de esta sentencia, denominados “Marco normativo sobre el principio de reserva de ley y la facultad reglamentaria del INE” y “Marco que regula el derecho de voto y el medio legalmente”

SUP-RAP-34/2021

electrónico automatizado²⁸; lo cual contraviene el descrito procedimiento establecido en los artículos 279²⁹, 287 y 290 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁰.

133. Por ello, contrariamente a lo sostenido por la mayoría y por la responsable, el acuerdo atacado no respeta uno de los principios rectores de la función electoral (legalidad).

134. Es importante tener en cuenta que en sesión de siete de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió un acuerdo en el que reconoció los propios límites a

²⁸ En la página treinta y dos del acuerdo impugnado, se lee: “*Ahora bien, de acuerdo a la modalidad de operación de la casilla con urna electrónica, las y los funcionarios de casilla no realizarían tareas de escrutinio de votos (de manera manual), en su lugar, el dispositivo en forma automática imprimiría el resultado de la elección, a través de actas de resultados, cuyo contenido se ajustaría, en lo conducente, a lo señalado en el artículo 293 de la LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES*”.

²⁹ Artículo 279.

1. Una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar, el presidente de la mesa directiva de casilla **le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufragará, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto.**

2. Aquellos electores que no sepan leer o que se encuentren impedidos físicamente para marcar sus boletas de voto, podrán hacerse asistir por una persona de su confianza que les acompañe.

3. Acto seguido, **el elector doblará sus boletas y se dirigirá a depositarlas en la urna correspondiente.**

³⁰ “Artículo 287.

1. Una vez cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, los integrantes de la mesa directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla”.

“Artículo 290.

1. El escrutinio y cómputo de cada elección federal, y en caso de casilla única en cada elección federal y local, se realizará conforme a las reglas siguientes:

a) El secretario de la mesa directiva de casilla contará las boletas sobrantes y las inutilizará por medio de dos rayas diagonales con tinta, las guardará en un sobre especial el cual quedará cerrado y anotará en el exterior del mismo el número de boletas que se contienen en él; b) El primer escrutador contará en dos ocasiones, el número de ciudadanos que aparezca que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección, sumando, en su caso, el número de electores que votaron por resolución del Tribunal Electoral sin aparecer en la lista nominal; c) El presidente de la mesa directiva abrirá la urna, sacará las boletas y mostrará a los presentes que la urna quedó vacía; d) El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna; e) Los dos escrutadores bajo la supervisión del presidente, clasificarán las boletas para determinar:

I. El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, y II. El número de votos que sean nulos, y f) El secretario anotará en hojas dispuestas al efecto los resultados de cada una de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, los que, una vez verificados por los demás integrantes de la mesa, transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de cada elección.

2. Tratándose de partidos coaligados, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente”.



su facultad reglamentaria en lo que concierne a la forma en que debe emitirse el voto.

135. Ciertamente, en cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior, en el expediente SUP-JDC-10075/2020, donde se le vinculó a dar respuesta a la consulta formulada por un ciudadano que solicitó que se le permitiera votar en el proceso electoral en curso, vía electrónica, a través de internet; el mencionado Consejo sostuvo que aun cuando contaba con facultades para emitir lineamientos, reglamentos, acuerdos y demás normas encaminadas a mejor proveer respecto de sus atribuciones y obligaciones constitucionales y legales, por principio de legalidad, **estaba impedido para emprender acciones no previstas tanto en la Constitución como en las leyes que lo sujetan.**

136. Si bien en ese asunto, la problemática sobre la que se pronunció versó sobre el voto electrónico realizado a través de internet; estimamos que ese caso y el que ahora se resuelve presentan un denominador común, en tanto que implican dilucidar si el instituto tiene o no facultades para trascender la frontera de lo constitucional y legalmente establecido, e introducir el empleo de herramientas tecnológicas para efectuar o registrar los votos que deben contabilizarse para determinar a las personas vencedoras de la elección.

137. Cabe señalar que la mencionada determinación emitida por el referido Consejo General fue impugnada y en sentencia pronunciada el cuatro de este mes, en los expedientes SUP-JDC-10247/2020 y SUP-RAP-134/2020, la Sala Superior confirmó dicha decisión.

138. Así, insistimos, a nuestro juicio, la incorporación que realiza el acuerdo impugnado sobre el voto presencial recabado a través de una urna electrónica invade el principio de reserva de ley, no por el

SUP-RAP-34/2021

hecho de que esa modalidad no se encuentre reconocida en la Constitución, sino porque distorsiona la regulación expresa contenida en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales acerca de la manera en cómo deben recabarse los votos en una elección concurrente e impide que se lleve a cabo el escrutinio de estos conforme a la normativa vigente, lo que denota que los lineamientos modifican el contenido de esta.

139. Es importante señalar que, si bien la legislación de Jalisco contempla la posibilidad de hacer uso de sistemas electrónicos para recabar la votación, consideramos que tal circunstancia deviene irrelevante para efectos de la resolución de este caso.

140. Ello es así, tomando en cuenta que esa normativa ni siquiera fue invocada en el acuerdo impugnado como sustento de este y, sobre todo, porque, en principio, no corresponde al Instituto Nacional Electoral aplicar el Código Electoral del Estado de Jalisco y, con base en ese ordenamiento, definir si resulta procedente optar por un procedimiento de votación electrónica para los procesos electorales locales de esa entidad federativa, pues ordinariamente esa función la tiene asignada el OPLE, quien es el encargado de operar los procedimientos y modalidades de sufragio definidas por el legislador local, este último, en ejercicio de su facultad de configuración normativa.

141. Dicho de otra forma, estimamos que si bien es cierto que, en el caso de Jalisco, el legislador local reconoce la posibilidad de usar la urna electrónica tratándose de elecciones locales; lo relevante en la especie es que la autoridad que en esa entidad está encargada, ordinariamente, de proponer si en los procesos electorales se utiliza el procedimiento legalmente previsto de votación a través de un sistema electrónico, es el instituto electoral local, sin que del acuerdo reclamado se observe esa propuesta, o bien, el Instituto Nacional



Electoral hubiera atraído esa atribución, prevista en la legislación local.

142. Por otra parte, no inadvertimos que la responsable pretendió justificar su decisión, en los beneficios que, desde su perspectiva, representa implementar un mecanismo electrónico para la emisión del voto, por ejemplo, el ahorro de papel, la reducción de costos y errores aritméticos, con motivo de la exactitud en los conteos de votos, así como la rapidez con la que se obtendrían los resultados el día de la jornada electoral; asimismo, que también señala que desde dos mil cuatro a la fecha se han llevado a cabo elecciones en algunas entidades federativas y en la Ciudad de México, en donde se han implementado las urnas electrónicas como medio para recabar la votación, ya sea en pruebas piloto o en votaciones reales y decisivas, y que existe una percepción generalizada y positiva sobre su implementación.

143. Sin embargo, a diferencia de lo considerado también por la mayoría, quienes formulamos este voto estimamos que la conveniencia práctica y económica, así como las percepciones de algunos sectores de la ciudadanía y de actores políticos e, incluso, las experiencias obtenidas en elecciones locales verificadas en entidades que legalmente prevén o previeron el uso de la urna electrónica, no pueden anteponerse a las disposiciones legales que rigen la manera en la que debe recabarse el voto en esta elección concurrente.

144. Esto es así, porque ello implicaría vaciar de contenido dichas normas y desatender uno de los principios constitucionales que rigen en la organización de una elección, así como el contexto específico en el que se enmarca el acuerdo impugnado, en el que no se observa que el instituto electoral local haya propuesto al nacional la utilización de un mecanismo electrónico para recabar los votos; máxime que no se advierte la existencia de algún asunto en donde esta Sala Superior,

SUP-RAP-34/2021

de la que formamos parte, haya fijado posición respecto de un acuerdo en el que se implementara el uso de urnas electrónicas en las elecciones locales pasadas que refiere la responsable.

145. Además, aun en el supuesto de que constitucionalmente nada impidiera que en el orden jurídico nacional se previera la posibilidad del uso de instrumentos con características tecnológicas que faciliten la función electoral, se considera que ello debe ser valorado en el despliegue de atribuciones del cuerpo deliberativo que representa a la sociedad, a quien corresponderá analizar la necesidad e idoneidad de impulsar las adecuaciones *legislativas* conducentes.

146. Es decir, no corresponde al Instituto Nacional Electoral ni a la Sala Superior llevar a cabo las ponderaciones sobre la conveniencia y posibles beneficios de implementar urnas electrónicas o cualquier otra modalidad de votación basada en las tecnologías actuales, pues ello compete al poder legislativo.

147. Por otra parte, consideramos que no resultan obstáculo los precedentes que invocó el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo impugnado, ya que su análisis pone de relieve que se refieren a supuestos jurídicos diversos.

148. En efecto, la responsable tomó en cuenta una parte de la sentencia pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009, de la que derivó la jurisprudencia 29/2010, consultable en la página 2592, tomo XXXI, marzo 2010, materia constitucional, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital 164874, de rubro y texto siguientes:

“URNAS ELECTRÓNICAS. EL ARTÍCULO 233 C DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL REGULAR SU USO, NO PONE EN RIESGO LAS CARACTERÍSTICAS EXIGIDAS



PARA EL SUFRAGIO ACTIVO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NI LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), prevé que las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán en materia electoral que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que en la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; pero no incluye algún mandato específico relativo a la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del sufragio, es decir, sea mediante boletas, o bien, a través de otros medios alternativos para recibir la votación, como las urnas electrónicas. Bajo esta óptica, la circunstancia de que el artículo 233 C de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán prevea la utilización de urnas electrónicas, no evidencia que la votación que por su conducto se pudiera emitir ponga en riesgo las características exigidas para el sufragio activo en la Constitución General de la República, ni los principios rectores de la materia electoral”.*

149. No obstante, la lectura de esa jurisprudencia evidencia que el criterio que adoptó el Alto Tribunal partió de la existencia de una ley formal y material emanada de un Congreso Local que estableció la utilización de urnas electrónicas como medio para recabar los votos, esto es, el artículo 233-C de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán³¹; circunstancia que no se actualiza en el caso que aquí se estudia.

150. Lo mismo acontece con la cita de porciones de las sentencias emitidas por la Sala Regional de la Ciudad de México de este Tribunal, al resolver los juicios ciudadanos SDF-JDC-2145/2016 y SDF-JDC-2146/2016.

151. Ciertamente, al margen de que el criterio contenido en esos asuntos no resulta obligatorio para la Sala Superior, consideramos

³¹ "Artículo 233 C. *La utilización de los sistemas electrónicos no subsana la obligación de guardar los resultados impresos en los dispositivos de la urna, a fin de que el ciudadano se cerciore de su voto y exista la posibilidad de comparar y auditar los resultados electrónicos con los impresos, en caso de cualquier controversia. Al momento del escrutinio los partidos políticos podrán solicitar el cotejo de los resultados arrojados por el sistema electrónico con las boletas emitidas, a fin de establecer la validez final en el acta correspondiente.*"

SUP-RAP-34/2021

que lo trascendente es que de su análisis se aprecia que la aludida Sala Regional examinó temas que involucraron el estudio de una ley formal y material (Código Electoral del entonces Distrito Federal³²), que establece atribuciones para que el Consejo General de la ahora Ciudad de México pueda aprobar los modelos de boletas electorales, documentación electoral y auxiliar y los materiales electorales y, en su caso, **los sistemas e instrumentos electrónicos que se utilizan para la elección de representantes populares** o en los procesos de participación ciudadana.

152. Por tanto, a nuestro juicio, se torna claro que dichos precedentes no respaldan la decisión atacada en esta vía

153. De igual forma, estimamos que tampoco constituye obstáculo la jurisprudencia 11/2019, emitida por la Sala Superior, citada por el Instituto en el acuerdo impugnado, de epígrafe: **“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA APLICACIÓN MÓVIL PARA RECABAR EL APOYO DE LA CIUDADANÍA ES VÁLIDA”**.

154. Ello es así, porque en ese criterio esta Sala partió de la base de que de la interpretación sistemática de los artículos 371, 383, párrafo 1, inciso c), fracción VI, y 385, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 290, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, se advertía que las cédulas de respaldo ciudadano *no necesariamente* debían constar en un documento físico, por lo que resultaba compatible la generación y resguardo **de los apoyos de la ciudadanía** en forma electrónica.

155. Sin embargo, el caso del que emanó la jurisprudencia no guarda similitud con el que aquí se analiza, porque versó sobre cédulas de

³² Artículos 35, 46 y 302 del Código Electoral del entonces Distrito Federal.



respaldo ciudadano resguardados en una forma electrónica; a diferencia de este asunto, en el que se trata de la implementación de una urna electrónica como medio para recabar los votos que serán contabilizados en elecciones democráticas decisivas que determinarán quién ocupará los respectivos puestos gubernamentales y tomará las decisiones en representación de los miembros de la sociedad.

156. Aunado a ello, en el caso del que emanó la jurisprudencia señalada, la conclusión precisamente fue que de la legislación no derivaba que necesariamente los apoyos debían constar en un documento físico; lo que contrasta con la mecánica descrita en esta ejecutoria para recabar el voto conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, porque en este asunto:

a) La interpretación de los artículos 216, numeral 1, 266, numeral 2, inciso d, 267, numeral 1, 270, 279, 287 a 299 de dicha ley sí permite establecer que, conforme al marco jurídico positivo, los votos necesariamente deben constar en un documento físico tratándose de elecciones federales y, por ende, concurrentes, en entidades federativas donde no exista legislación local que prevea una regulación distinta, o bien, donde aun existiendo, no se observen los procedimientos establecidos en esta para facultar al Instituto Nacional Electoral para proceder conforme a derecho proceda; y

b) La implementación de una urna electrónica vacía de contenido la regulación establecida en la normativa vigente (287 a 299), porque sustituye la manera en la que el creador de la norma estableció que se llevara a cabo el escrutinio y cómputo de votos.

157. En otras palabras, dado el contenido del acuerdo impugnado, se desatienden las directrices legales que al día de hoy prevén las

SUP-RAP-34/2021

boletas impresas como medio específico para plasmar el voto, así como las diversas disposiciones normativas expresas que establecen que aquellas serán contabilizadas por los funcionarios de casilla al finalizar la jornada electoral.

158. Por otra parte, consideramos que tampoco es óbice la sentencia pronunciada en el expediente SG-JRC-516/2012 y acumulados, por la Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal Electoral, que también fue citada por el instituto responsable y que implicó el análisis de una elección local en la que se empleó una urna electrónica.

159. En efecto, de la lectura de la sentencia, observamos que ese órgano jurisdiccional determinó anular la votación recibida en una casilla extraordinaria, en la cual fue utilizada una urna electrónica, toda vez que la autoridad jurisdiccional concluyó que en el Estado de Jalisco no se cumplió el procedimiento de sustitución de urna al no haberse asentado en las actas oficiales las circunstancias de dicho incidente.

160. Es decir, **en ese asunto la materia de la litis no se dilucidó la constitucionalidad de la implementación de la urna electrónica en la elección**, sino un tema que involucró propiamente la nulidad de una parte de la votación, por problemas en el funcionamiento de dicha urna.

161. Por otro lado, no escapa a nuestra atención que la responsable pretendió sustentar su decisión en las experiencias que, aduce, ha tenido en el empleo de herramientas tecnológicas materializadas en diversos sistemas electrónicos, por ejemplo, el Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral; Sistema de Registro de actas de escrutinio, cómputo de votos en entidades



federativas y en el extranjero; Sistema de Resultados y Declaraciones de Validez de las Elecciones; Sistema de Registro Nacional de Precandidatos y Candidatos; Sistema PREP, para conocer los resultados preliminares de las elecciones; Sistema Integral de Fiscalización para las tareas inherentes a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos (SIF), entre otros.

162. Sin embargo, al margen de que esos sistemas no constituyen la materia de la litis ni se traducen en un marco legal que resulte obligatorio, consideramos que lo relevante es que el caso que se analiza guarda particularidades especiales que lo distinguen de otros asuntos, *ya que la decisión que aquí se adopta no obedece simplemente a que la ley secundaria no establezca expresamente la posibilidad de emplear, en una elección, un instrumento tecnológico como la urna electrónica*; sino que, en la especie, existen disposiciones legales que necesariamente llevan a establecer cómo deben ser tanto las boletas como la urna tradicional, por lo que desatender esas reglas expresas vulnera la Norma Fundamental.

163. En distinto orden, consideramos relevante destacar que no se inadmite que, en sesión correspondiente al veinticinco de agosto de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 133/2020, en cuyo considerando decimoprimer, que denominó *“Tema 6. Urnas electrónicas (séptimo concepto de invalidez)”*, realizó el examen constitucional de los artículos 3º, fracción XIV; 34, fracciones XXXIX Bis y XXXIX ter; 196 Bis; 196 Ter y 196 Quater del Código Electoral del Estado de Michoacán y declaró que los últimos dos se oponen al marco constitucional.

164. En dicha ejecutoria, el análisis desarrollado por el Tribunal Pleno partió de la base de que nada impedía que en el orden jurídico local el legislador previera la posibilidad del uso de instrumentos con

SUP-RAP-34/2021

características tecnológicas que facilitaran la función electoral; es decir, consideró constitucional que el congreso de Michoacán incorporara en su sistema electoral el uso de una urna electrónica.

165. No obstante, la razón central que motivó la declaratoria de inconstitucionalidad obedeció a que consideró que los preceptos 196 Ter y 196 Quater del mencionado código invadían la esfera de atribuciones del Instituto Nacional Electoral, porque establecían la posibilidad de que el Consejo General del Instituto Electoral local emitiera los lineamientos para la instrumentación de un sistema para la recepción del voto en urnas electrónicas, **sin intervención del mencionado organismo electoral federal**, a pesar de que el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 5, e inciso b), numeral 3; y el Apartado C, del propio artículo, de la Constitución General de la República, y el precepto 216 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, expresamente prevén que corresponde al Instituto Nacional Electoral emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos así como la impresión de documentos y producción de materiales electorales.

166. En ese tenor, en lo que aquí interesa, el alcance de esa ejecutoria solo implica tomar en cuenta que ningún congreso local puede legislar de manera autónoma sobre *cómo deben ser* los materiales electorales y documentos que se pueden emplear en una elección, *porque ello es de la exclusiva competencia del INE*; lo cual no se opone a la tesis que se sustenta en esta sentencia, a saber, que el mandato acerca del uso de una urna electrónica en una elección debe emanar de una ley formal y material, como resultado de una deliberación abierta, en tanto que ello responde al modelo de democracia representativa que rige en nuestro país.

167. En razón de lo anterior, es claro que ninguno de los precedentes invocados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral



presenta características idénticas o similares al caso que ahora se analiza.

168. Por otra parte, consideramos importante destacar que, tal como refirió el Instituto Nacional Electoral, un ejercicio como el que busca desarrollar en el acuerdo reclamado no es ajeno a la práctica electoral mexicana. En efecto, el uso de un porcentaje de urnas electrónicas en los procesos electorales ocurrió, por ejemplo, recientemente, *en los comicios locales* de Coahuila e Hidalgo con resultados positivos.

169. Al respecto, el Instituto Nacional Electoral realizó en el proceso electoral 2019-2020 una evaluación del voto electrónico a través de encuestas. Los resultados mostraron que un 69% de los encuestados tienen un alto nivel de confianza en la votación mediante urna electrónica, llegando a tener en Coahuila este tipo de confianza hasta en un 77.3%, de los encuestados, conforme a lo siguiente:

**Proceso Electoral Local 2019-2020
VOTO ELECTRÓNICO: distribución absoluta y relativa
de los electores encuestados según el nivel de
confianza que les generó haber votado mediante la
urna electrónica, por Entidad Federativa y tipo de urna**

| Entidad Federativa y tipo de urna | Total | Nivel de confianza | | |
|--------------------------------------|--------------|--------------------|-------------|------------|
| | | Mucho | Poco | Ninguno |
| Total | 1,829 | 1,263 | 466 | 100 |
| Coahuila | 770 | 595 | 148 | 27 |
| Hidalgo | 1,059 | 668 | 318 | 73 |
| INE | 42 | 25 | 16 | 1 |
| Jalisco | 1,017 | 643 | 302 | 72 |
| Total (%) | 100.0 | 69.0 | 25.5 | 5.5 |
| Coahuila | 100.0 | 77.3 | 19.2 | 3.5 |
| Hidalgo | 100.0 | 63.1 | 30.0 | 6.9 |
| INE | 100.0 | 59.5 | 38.1 | 2.4 |
| Jalisco | 100.0 | 63.2 | 29.7 | 7.1 |

Fuente: elaborado por la Dirección de Planeación y Seguimiento de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, con base en información del aplicativo "Evaluación voto electrónico 2020", fecha de corte 30 de octubre de 2020.

170. Además del nivel de confianza, la evaluación del INE mostró resultados positivos de la ciudadanía en cuanto a la facilidad de uso del mecanismo. Casi un 90% de los encuestados mencionó que fue

SUP-RAP-34/2021

fácil el entendimiento de las instrucciones a través de la urna electrónica³³.

171. En ese sentido, estos estudios parecerían mostrar que no solo existe una confianza de la ciudadanía hacia la urna electrónica como mecanismo de votación, sino que la preferencia podría aumentar según las facilidades que ofrezca. Esto se puede ver reflejado en el deseo de repetición del uso de la urna. En el mismo estudio del INE, un 85.7% de los encuestados dijeron que les gustaría volver a utilizar la urna electrónica en las próximas elecciones³⁴.

172. Sin embargo, como hemos sostenido en páginas precedentes, la posibilidad de implementar una modalidad de votación electrónica ya sea como muestra o para toda la elección parte de la observancia de ciertas condiciones directamente vinculadas o que se deducen de los principios de legalidad y certeza, como son los siguientes:

a) La existencia de **reglas legales previas** que habiliten la modalidad electrónica del voto. Esta exigencia denota dos aspectos:

- Primero la previsibilidad para todos los sujetos relevantes (ciudadanos, partidos y autoridades) del derecho electoral, de las reglas y procedimientos que deben observarse para emitir el sufragio.
- El logro de un consenso legislativo que se tradujo en reglas procedimentales específicas y que evidencia la deliberación y un

³³ Véase: INE (2021): “INFORME INTEGRAL DE LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE VOTO ELECTRÓNICO DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2019-2020.”, págs. 109-110. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/116845> y Parametría (2019):

“Apoyan voto electrónico.” Disponible en: https://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5112 , págs. 110 a 112

³⁴ INE, *op. cit.*, pág. 112.



grado de confianza en los procedimientos que finalmente se plasman en la Ley.

De esta manera, el hecho de que, por ejemplo, se argumente que la implementación del voto electrónico se realizará de forma muestral o como un ejercicio representativo, no justifica su implementación cuando el legislador no ha habilitado esa opción.

De igual forma, estimamos que la circunstancia de que materialmente el uso la urna electrónica se asemeje al voto mediante boleta impresa tampoco justifica implementar una modalidad que no se prevé de forma manifiesta en la legislación.

b) Derivado del respeto a los principios de legalidad y certeza en los términos antes expuestos, también se desprende, como un elemento relevante para la implementación del voto electrónico, **la confianza que dicha modalidad debe producir**, como se dijo, a partir de su desarrollo legal.

Al hablar sobre la transición de un sistema de votación a otro, la confianza entre los actores involucrados es un elemento central para el funcionamiento de dicho cambio. En ese sentido, la implementación del voto electrónico requiere, en primer lugar, de la confianza de la ciudadanía.

En México, la mayoría de las personas han mostrado estar a favor del uso del voto electrónico. Por ejemplo, en un estudio de 2017, un 62% de los encuestados mostró una mayor confianza por el voto presencial en urnas electrónicas instaladas en lugares adecuados³⁵. En otro estudio de opinión pública en 2019, siete de cada diez personas están de acuerdo en que una máquina sea la que registre y cuente los votos en lugar de que lo hagan los ciudadanos. Un 29% rechazó la

³⁵ Alma Lilia Sapién Aguilar, María del Carmen Gutiérrez Díez y Laura Cristina Piñón (2017): “Voto electrónico: confiabilidad y utilización de tecnología.”, pág. 78. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6130900>.

SUP-RAP-34/2021

propuesta y un 2% no estuvo de acuerdo ni en desacuerdo con dicho esquema³⁶.

Uno de los aspectos centrales para lograr esta confianza, además de las condiciones materiales necesarias para la implementación de una urna electrónica, **es, como ya se dijo su previsión legal básica.**

c) Otra de las condiciones necesarias para la implementación de una urna electrónica es el **respeto a los principios del voto:** universalidad, libertad, secrecía; los cuales también darán confianza al elector de que su elección se verá fielmente reflejada en los resultados del proceso electoral en las mismas condiciones que, en principio, ya tiene garantizadas a través de los métodos que emplean boletas impresas.

Consideramos que solo en la medida que la modalidad electrónica respete y garantice las características propias y naturales del acto de emisión del voto es que dicha modalidad podrá ser considerada válida.

173. En ese sentido, a juicio de quienes emitimos este voto, el ejercicio emprendido por el INE se tornó irregular, en el caso concreto, dada la ausencia de una base legislativa manifiesta que lo habilitara para implementar una urna electrónica en las elecciones federales.

174. Respecto de las elecciones locales, específicamente la de Jalisco, donde sí existe esa base legal en ese sentido, consideramos que nada impedía que el INE se coordinara con las autoridades electorales locales o bien utilizara alguno de los mecanismos legales

³⁶ Véase: INE (2021): “INFORME INTEGRAL DE LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE VOTO ELECTRÓNICO DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2019-2020.”, págs. 109-110. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/116845> y Parametría (2019): “Apoyan voto electrónico.” Disponible en: https://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5112 .



para atraer esa función, a efecto de continuar con los trabajos de uso y prueba de las urnas electrónicas.

175. Es decir, estimamos que si bien el empleo de cincuenta urnas electrónicas que pudieran representar un porcentaje muy reducido (.03%) del total que pretendían instalar en las elecciones a las que se dirigía el acuerdo reclamado (de un total de 163,244 casillas) no constituye un cambio significativo, en términos de la experiencia ganada previamente tanto por el INE y la ciudadanía en las elecciones de Coahuila e Hidalgo, lo cierto es que en el caso de Jalisco, el INE y el OPLE aun tendrían la posibilidad de implementar la modalidad de urna electrónica **exclusivamente para la elección local de Jalisco**, si dichas autoridades constataran que se cumplieran con las condiciones legales expuestas, así como con las condiciones temporales y materiales que, en sede administrativas, les corresponde evaluar.

176. Sin embargo, contrario a que se exigiera algún tipo de colaboración entre el INE y el OPLE de Jalisco, la sentencia aprobada asume una decisión que implica que el INE no solo puede modificar el procedimiento de votación y escrutinio y cómputo para elecciones federales, sino también para las elecciones locales. En ese sentido nos apartamos de la decisión mayoritaria también por las diversas implicaciones que tiene para cualquier proceso electoral, como son las siguientes:

- Vuelve intrascendente la necesidad de contar con una base legal en materia de voto electrónico. Conforme a lo decidido en la sentencia, ya no importa si los legisladores federales o locales emiten reglas legales en materia de voto electrónico, pues incluso aunque no lo hicieran y no existan esas reglas —tal como ocurre en el ámbito federal—, esa

SUP-RAP-34/2021

modalidad podría utilizarse no solo como una muestra, sino en todas las casillas de una elección, variando el procedimiento de emisión de sufragio y escrutinio y cómputo que legalmente está previsto.

Esto también vuelve jurídicamente irrelevante cualquier tipo de deliberación o desarrollo legislativo posterior, pues a pesar de que el poder legislativo establezca un procedimiento de votación o de escrutinio y cómputo (incluso electrónico), el INE podrá modificarlo y adaptarlo a lo que estime pertinente, tal como lo avala la sentencia aprobada.

- Reconoce la facultad del INE para decidir el procedimiento de votación no solo en las elecciones federales, sino también en las locales, en perjuicio de la competencia de los OPLE y sin que el INE hubiera ejercido su facultad de atracción o asunción. Es decir, sin atraer alguna competencia expresa del OPLE o sin que medie algún tipo de colaboración entre autoridades, conforme a la sentencia, el INE puede decidir el procedimiento de voto también para las elecciones locales.
- Equipara la facultad legal expresa de impresión de boletas o de diseño del modelo de la boleta impresa, con la facultad de determinar los procedimientos para votar y realizar el escrutinio y cómputo.
- Incide indirectamente en el modelo de nulidades electorales en casilla actualmente vigente. Precisamente como como el voto electrónico no se estableció como una medida legislativa, no existió oportunidad de que se adaptaran otras previsiones legales directamente relacionadas con el procedimiento de votación, como lo son las causales de nulidad por error o dolo en el cómputo de los votos.



177. Con base en lo anterior, presentamos este voto particular, porque consideramos que debieron declararse fundados los agravios hechos valer y, por ende, que procedía que la **Sala Superior revocara el acuerdo recurrido**, así como los lineamientos y anexos que de él emanan, razón por la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, **debía dejar sin efectos** todas las consecuencias que derivaran de dichos actos.

178. Estas son las razones que nos llevan a disentir del criterio mayoritario.

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.