

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LA CONSEJERA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO, Y EL CONSEJERO JAVIER SANTIAGO CASTILLO EN RELACIÓN CON EL ACUERDO INE/CG174/2016, POR EL CUAL SE DETERMINÓ EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA EMITIR CRITERIOS GENERALES QUE DEBERÁN OBSERVARSE PARA LA EJECUCIÓN DEL ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DE LOS VOTOS EN LAS CASILLAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES ORDINARIOS A CELEBRARSE EN 2015-2016 Y LOS EXTRAORDINARIOS QUE RESULTEN DE LOS MISMOS.

En términos de lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, expresamos las razones por las cuales no compartimos la decisión adoptada por la mayoría en el acuerdo señalado, básicamente porque este Consejo General carece de facultades para inaplicar normas electorales —aún bajo el ejercicio de la facultad en mención—, aunado a que la medida asumida es violatoria del principio de certeza que debe regir a todos los actos de los procesos electorales. Las razones que sustentan el disenso son las siguientes.

En el orden expuesto, hemos de señalar en primer lugar que, si bien el Instituto Nacional Electoral, como órgano de Estado, autónomo en sus funciones, y máxima autoridad administrativa en la materia, dotada por el Constituyente con múltiples atribuciones como son el de la facultad reglamentaria, asumir atribuciones que corresponden a los Órganos Públicos Locales Electorales, o a través de la atracción fijar criterios generales sobre aspectos propios de la

materia electoral, carece de una facultad expresa o implícita para ejercer un control de constitucionalidad de normas concentrado o abstracto, pues dichas facultades están expresamente reservadas por el Constituyente para los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación.

Así lo señaló la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-106/2016 y acumulados.

En dicha sentencia, la Sala Superior dijo que el ejercicio de la facultad de atracción debe estar ceñido a las reglas previstas tanto en la Constitución como en las leyes generales de la materia, por lo que, para su válido ejercicio, debían expresarse de manera clara y precisa las razones de hecho y de derecho que lo motivaran, y justificar el carácter excepcional y novedoso del criterio interpretativo, sin que fuera admisible que a través del ejercicio de dicha facultad, este Consejo General emitiera criterios generales que sustituyeran las reglas previstas en los estados, dado que la formulación de criterios interpretativos debe estar encaminada a armonizar los sistemas para la coexistencia de las normas, pero no a suplantar las reglas diseñadas en los distintos sistemas jurídicos establecidos por los órganos legislativos estatales, pues ello sería tanto como ejercer un control de constitucionalidad indirecto, para lo cual esta autoridad electoral carece de facultades.

Además, refirió que esta Autoridad Electoral Nacional tampoco está en condiciones de cambiar las reglas, cuando advierta que uno de los modelos implementados en las entidades federativas omite regular de manera expresa alguna medida establecida por un legislador local o por el federal, pues, como se dijo, el ejercicio de la facultad de atracción solo está diseñado para cuando por la relevancia del asunto sea necesario sentar un criterio de interpretación, esto es, para definir el sentido o determinar el alcance de una regla, tomando en consideración los precedentes jurisdiccionales, pero no invadir la facultad de configuración legislativa local.

En esos términos, la decisión hoy tomada por la mayoría trajo consigo el efecto de irrogarse una atribución reservada para los órganos del Poder Judicial de la Federación, es decir, inaplicar implícitamente las normas que, sobre el escrutinio y cómputo en casilla para votación de coaliciones dispuso el legislador local del estado de Sinaloa, mediante el ejercicio de una facultad con la que cuenta esta autoridad, como lo es la de atracción, figura jurídica que no tiene los alcances que materialmente envuelve el acuerdo aprobado por la mayoría.

Además de lo anterior, pero sobre el mismo tema, conviene señalar que, en todo caso debió especificarse la interpretación posible en cada uno de los estados conforme a su ley, y no incluir simple y llanamente una nueva regla genérica, sin siquiera tomar nota de las peculiaridades de cada uno de ellos, fijando eso sí, un criterio general.

Asimismo, referimos que no es correcto emplear la figura de la facultad de atracción, pues si la justificación radica en la importancia de capacitar a los funcionarios de casilla y evitar errores en los resultados electorales, entonces tenemos la capacitación es competencia originaria de este Instituto Nacional Electoral y, por tanto, no habría nada que atraer, sino que lo procedente sería de llegar a ese extremo, emitir o modificar el manual de apoyo para quién deba hacer el cómputo en consejos municipales y distritales.

Así entonces, este Consejo General carece de competencia alguna para desconocer la validez legal de normas locales por la razón de ubicarse en un aparente, posible y futuro riesgo de ocasionar nulidades de elección por el cómputo erróneo de votos.

Lo que el acuerdo plantea en su punto resolutivo tercero, es equiparable a una inaplicación implícita de una norma local, pues dice que los funcionarios de casilla deben abstenerse de llenar el acta de escrutinio en la forma que señala su legislación, anticipando que ello es competencia de otro órgano. Lo que además, tendrá un impacto en la distribución de los votos emitidos a favor de las coaliciones, pues conforme a lo aprobado por la mayoría de nuestros pares, la separación de los votos emitidos a favor de dos o más de los partidos que las integran se hará en una sede distinta a la casilla, atendiendo al concepto de partido mayoritario en el municipio y/o distrito, y no a la porción geográfica mínima que abarque cada una de las secciones en que se instalen las casillas, lo

que invariablemente tendrá un impacto en la separación de los sufragios, sin atender a las mayorías ciudadanas de cada casilla, sino aglutinadas por municipio o distrito, según se trate.

Ahora bien, si el objeto preventivo y justificación de la autoridad para esta atracción, consiste en evitar potenciales y preocupantes escenarios de nulidades de elección, los esfuerzos preventivos deben dirigirse, en todo caso, a una adecuada y particular capacitación a los funcionarios de casilla en cuanto al llenado de actas, y a los de los consejos en cuanto a los cómputos de votos, focalizada en el estado de Sinaloa, y no confundir a los demás estados con lineamientos generales desde este momento, pues ello, sí pone en riesgo el principio de certeza al introducir nuevas reglas a esta fecha.

Finalmente, debe señalarse que el adoptar estos lineamientos de cómputos de casilla sí trastocan y alteran las reglas claras para los cómputos distritales, ya que existe un desdoblamiento del voto que se atomizará más allá de su valor si es que se divide en dos momentos: casillas y consejos.

Al margen de lo anterior, y en segundo término, la medida aprobada implica una violación al principio de certeza al transgredir la restricción constitucional consignada en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual puede extraerse el principio básico de que las normas aplicables a un proceso electoral determinado, no

pueden sufrir cambios fundamentales sino antes de los 90 días previos a que dé inicio.

En efecto, el principio rector de certeza previsto en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, para el caso que nos ocupa, consiste en que al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos el libre ejercicio de sus derechos político-electorales, particularmente el de votar y ser votados, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores.

En tal sentido, deberá entenderse que una modificación a una ley electoral será fundamental cuando produzca en sus bases, reglas o cualquier otro elemento que rijan el 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.

En cambio, no serán fundamentales aquellas modificaciones que no afecten los elementos rectores señalados, sino que sólo tengan como única finalidad precisar y dar claridad a determinados supuestos normativos.

Desde esa perspectiva, estimamos que el impacto o trascendencia del acuerdo aprobado por la mayoría trae consigo un cambio fundamental en las normas que rigen los procesos electorales locales ordinarios que ya se encuentran en curso — *a saber, la decisión impactará en los procesos locales de Sinaloa, Puebla y Tlaxcala*—, pues es tendente a modificar las reglas previstas por el legislador local, acerca de cómo se habrán de distribuir y computar los votos emitidos a favor de las coaliciones, lo que implica una transgresión al principio de certeza, pues sin la anticipación exigida por el Constituyente, esta autoridad nacional se dio a la tarea de cambiar las reglas a las cuales se habrá de sujetar la etapa de resultados de los comicios a los que se ha hecho referencia, aun cuando la intención sea regular cuestiones de capacitación.

Cito como apoyo a lo anterior, las jurisprudencias emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de claves P./J. 87/2007 y P./J. 98/2006, y rubros ***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 y 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, respectivamente, consultables en el apartado correspondiente del sitio en internet del Semanario Judicial de la Federación —www.sjf.scjn.gob.mx—.

**BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO
CONSEJERA ELECTORAL DEL CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**JAVIER SANTIAGO CASTILLO
CONSEJERO ELECTORAL DEL CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**