

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se emiten criterios para la evaluación de documentación electoral utilizada durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.- CG418/2009.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE EMITEN CRITERIOS PARA LA EVALUACION DE DOCUMENTACION ELECTORAL UTILIZADA DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009.

ANTECEDENTES

- I. En sesión extraordinaria celebrada el 21 de octubre de 2003, mediante el Acuerdo CG431/2003, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió los criterios para la destrucción y evaluación de los paquetes electorales que contenían la documentación electoral de las elecciones federales de 2003.
- II. En sesión ordinaria del Consejo General, celebrada el 15 de julio de 2004, se presentó el informe de resultados del estudio de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2003, en cumplimiento del Punto Tercero, inciso f), del Acuerdo mencionado en el antecedente anterior.
- III. En sesión ordinaria de la Comisión de Organización Electoral, celebrada el 18 de enero de 2005, se presentó el Informe sobre la verificación del conteo y registro de votos nulos y boletas sobrantes correspondientes a la jornada electoral del 6 de julio de 2003.
- IV. En 2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó proceder a la apertura de paquetes del Proceso Electoral Federal 2005-2006 en diversos de los distritos electorales, que componen la geografía del país, al resolver múltiples juicios de inconformidad planteados por los partidos políticos y coaliciones contendientes en dicho proceso.
- V. En la exposición de motivos, de la reforma legal en materia electoral publicada el 14 de enero de 2008, claramente se desprende la intención del legislador de transparentar aún más los procesos electorales, al establecer:

“Especial mención merecen las normas que se propone introducir en el Cofipe para regular el recuento de votos en las sesiones de cómputo distrital. Por una parte se suprime la discrecionalidad de los consejos locales para determinar los casos en que deberá procederse al recuento de votos por casilla, y por el otro se establecen las hipótesis y el procedimiento a seguir para el recuento de votos de todas las casillas de un distrito electoral.”

CONSIDERANDOS

1. Que de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base V, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 104, 105, párrafo 2 y 106, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.
2. Que de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, base V, párrafo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa los cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados.
3. Que el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los requisitos de haber cumplido 18 años, y tener un modo honesto de vivir.

4. Que los artículos 35, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que es prerrogativa de los ciudadanos votar en las elecciones y que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.
5. Que de acuerdo al artículo 41, segundo párrafo, base IV, párrafo 9 de la Constitución, el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, de tal forma resulta necesario la realización de un estudio muestral del contenido actual de los paquetes electorales, a efecto de conocer información diversa sobre la votación de los electores, sus características demográficas y, en general, todos aquellos datos susceptibles de obtenerse de las boletas y que resulte de utilidad para el Instituto, para los partidos políticos, los actores políticos y sociedad en su conjunto.
6. Que de acuerdo con el artículo 105, párrafo 1, incisos a), d), e), f) y g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son fines del Instituto contribuir al desarrollo de la vida democrática; 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; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; así como llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
7. Que el artículo 106, párrafo 4 del código comicial federal, establece que el Instituto Federal Electoral se registrará para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en el citado Código.
8. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, párrafo 1 del Código de la materia, el Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.
9. Que de acuerdo a lo previsto en el artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General, en su calidad de órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto.
10. Que los artículos 118, párrafo 1, incisos b) y z) del Código de la materia y 5, párrafo 1, inciso b) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, establecen que el Consejo General, dentro del marco de sus atribuciones, vigilará la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.
11. Que el artículo 144, párrafos 1 y 2 del código federal de la materia establece que en cada uno de los 300 distritos electorales el Instituto contará con una Junta Distrital Ejecutiva, un vocal ejecutivo y un Consejo Distrital. Dichos órganos tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.
12. Que los artículos 149, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 29 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, disponen que los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 118, párrafo 1, inciso e), del mismo código, quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como vocal ejecutivo distrital; seis consejeros electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

13. Que el Proceso Electoral Federal, según lo dispuesto por el artículo 210, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.
14. Que el proceso electoral ordinario comprende las etapas de preparación de la elección, jornada electoral, resultados y declaración de validez de las elecciones, y dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo, de acuerdo al párrafo 2 del artículo 210 del código de la materia.
15. Que el artículo 210, párrafo 5 del código comicial, señala que la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral.
16. Que los artículos 152, párrafo 1, inciso i) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 30, párrafo 1, inciso s) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, establecen que es atribución de los consejos distritales efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
17. Que el artículo 6, párrafo 1 del código de la materia, establece que para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los requisitos de estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por el código de la materia y contar con la credencial para votar correspondiente.
18. Que de conformidad con el artículo 6, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cada distrito electoral uninominal el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por el propio Código.
19. Que las excepciones referidas en el considerando anterior, se encuentran previstas en el artículo 270, párrafo 2, incisos a) b) y c) del Código de la materia, que establece las normas para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección, en las casillas especiales.
20. Que el artículo 191, párrafo 1, del código de la materia, señala que las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.
21. Que el artículo 265 del código comicial, establece que en la mesa directiva de casilla una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar con fotografía, el presidente 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.

De igual modo, mandata que 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. Acto seguido, el elector doblará sus boletas y se dirigirá a depositarlas en la urna correspondiente.
22. Que en términos del artículo 281, párrafo 1, incisos a), b) y c) del código electoral federal, al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla con un ejemplar del acta de la jornada electoral; un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo; y los escritos de protesta que se hubieren recibido.

23. Que de conformidad con lo dispuesto por los párrafos 2 y 3 del artículo citado en el considerando anterior, se remitirán también, en sobres por separado, las boletas sobrantes inutilizadas, las que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección, y la lista nominal de electores.
24. Que para garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, conforme lo dispone el párrafo 4 del artículo 281 del código de la materia, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla y los representantes que desearan hacerlo.
25. Que de conformidad con el artículo 293 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cómputo distrital de una elección es la suma que realiza el Consejo Distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral.
26. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 294, párrafos 1 y 2 del código de la materia, el miércoles siguiente al día de la jornada electoral, los Consejos Distritales celebrarán una sesión para realizar los cómputos de la elección de diputados y que deberán de realizarse de forma sucesiva e ininterrumpidamente.
27. Que en particular el artículo 295, párrafo 1, inciso h) del código electoral federal, señala que durante la apertura de paquetes electorales el presidente o el secretario del Consejo Distrital extraerá: los escritos de protesta, si los hubiere; la lista nominal correspondiente; la relación de ciudadanos que votaron y no aparecen en la lista nominal, así como las hojas de incidentes y la demás documentación que determine el Consejo General, dando cuenta de ello al Consejo Distrital y debiendo ordenarse conforme a la numeración de las casillas. Las carpetas con dicha documentación quedarán bajo resguardo del presidente del Consejo para atender los requerimientos que llegare a presentar el Tribunal Electoral u otros órganos del Instituto.
28. Que de conformidad con los artículos 153, párrafo 1, inciso h); 295, párrafo 1, inciso h); 302, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores; 31, párrafo 1, inciso s) del Reglamento Interior y 5, párrafo 1, inciso q) del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales, es atribución de los Presidentes de los Consejos Distritales custodiar la documentación de las elecciones de diputados por mayoría relativa y representación proporcional hasta que concluya el proceso electoral correspondiente.
29. Que el artículo 302, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los presidentes de los consejos distritales conservarán en su poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales.
30. Que la documentación electoral a que se refiere el artículo 281 del código de la materia, constituye la prueba y soporte material de todo lo actuado en el proceso electoral, sostiene su validez, y es la base de la transparencia.
31. Que el artículo 116, numeral 8, del código electoral establece que el Consejo General, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Instituto, podrá crear comités técnicos especiales para actividades o programas específicos, en que requiera del auxilio o asesoría técnico-científica de especialistas en las materias en que así lo estime conveniente.
32. Que de conformidad con el artículo 116 numeral 1, 2 y 3 del código comicial, el Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un consejero electoral. Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, las comisiones de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General. Los consejeros electorales podrán participar hasta en dos de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes. Para cada proceso electoral, se fusionarán las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, a fin de integrar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral; el Consejo General designará, en octubre del año previo al de la elección, a sus integrantes y al consejero electoral que la presidirá.

33. Que el artículo 4 párrafo 1 inciso a) del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral señala que las comisiones permanentes son la de Capacitación Electoral y Educación Cívica; de Organización Electoral; de Prerrogativas y Partidos Políticos; del Servicio Profesional Electoral; del Registro Federal de Electores; y de Quejas y Denuncias.
34. Que de conformidad con el artículo 5 del mismo Reglamento, para cada proceso electoral se fusionarán las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Organización Electoral, a fin de integrar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral con tres Consejeros; para tal efecto, el Consejo designará en octubre del año previo al de la elección, a sus integrantes y al Consejero que la presidirá.
35. Que el artículo 7 numeral 1 incisos a), b), c), d), f) y h) del Reglamento señala que entre las atribuciones de las comisiones permanentes se encuentran las de discutir y aprobar los dictámenes, proyectos de acuerdo o de resolución, en su caso, los informes que deban ser presentados al Consejo, así como conocer los informes que sean presentados por los Secretarios Técnicos en los asuntos de su competencia; fungir como instancias permanentes de recepción de información sobre las actividades realizadas por la Junta General Ejecutiva y sus órganos integrantes, por las Unidades vinculadas con las materias atendidas por cada Comisión y por los órganos desconcentrados; vigilar y dar seguimiento a las actividades de los órganos señalados y tomar las decisiones conducentes para su buen desempeño; formular recomendaciones y sugerir directrices a las áreas ejecutivas del Instituto; solicitar información a otras Comisiones o a cualquier Organismo del Instituto que pudiera considerarse necesaria. Tratándose de información en el ámbito de competencia de los órganos desconcentrados, deberá requerirse por conducto del Secretario Técnico; y las demás que deriven del Código, del Reglamento Interior, del Reglamento, de los acuerdos del Consejo y de las demás disposiciones aplicables.
36. Que el artículo 12, párrafos 1 y 2 del mismo reglamento señala que con el objeto de fortalecer la articulación de los trabajos de las Comisiones, éstas podrán acordar la celebración de sesiones conjuntas como Comisiones Unidas. Asimismo, en las Sesiones de las Comisiones Unidas, la Presidencia y la Secretaría Técnica se definirán antes de emitir la convocatoria por el común acuerdo de los Presidentes de las Comisiones correspondientes.
37. En sesión extraordinaria del Consejo General, celebrada el 15 de mayo de 2009, mediante Acuerdo CG185/2009, se aprobaron los "Lineamientos para la sesión especial de cómputo distrital del Proceso Electoral Federal 2008-2009", mismos que fueron ratificados el pasado 3 de junio por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a la sentencia recaída al recurso de apelación identificado bajo el número de expediente SUP-RAP-134/2009.
38. En sesión extraordinaria, celebrada el 29 de junio de 2009, en términos del Acuerdo CG335/2009, el Consejo General aprobó los criterios para atender asuntos relevantes para mejor desarrollo de las sesiones de cómputo distrital.
39. En los Acuerdos mencionados en los considerandos identificados con los números 37 y 38 del presente instrumento, el órgano superior de dirección del IFE estableció los procedimientos y criterios adecuados para que los consejos distritales, en el ámbito de su competencia, realizaran los cómputos de la elección de diputados federales celebrada el domingo 5 de julio, siendo pertinente la elaboración de un estudio muestral de los paquetes electorales a efecto de conocer información diversa sobre la votación de los electores, sus características demográficas y, en general, todos aquellos datos susceptibles de obtenerse de la documentación utilizada en las mesas directivas de casilla y que sea de beneficio para el Instituto, los partidos políticos, los actores políticos y sociedad en su conjunto.
40. Que conforme a lo señalado en el numeral 5.8 *Extracción y salvaguarda de los documentos para la integración de los expedientes de cómputo distrital*, de los "Lineamientos para la sesión especial de cómputo distrital del Proceso Electoral Federal 2008-2009", el Consejo General preverá mediante acuerdo el mecanismo de apoyo para la extracción y ordenamiento de la documentación y demás

material electoral del paquete, al tiempo que se realiza el recuento total de votos de cada uno de los grupos de trabajo. Asimismo, se establece que durante la apertura de cada paquete electoral, el Consejero Presidente o el Secretario del Consejo Distrital deberán extraer, además de los sobres con los expedientes de casilla que contienen las actas de jornada electoral y de escrutinio y cómputo, los siguientes documentos:

- Lista nominal correspondiente.
- Relación de ciudadanos que votaron y no aparecen en la lista nominal.
- Escritos de protesta, si los hubiere.
- Hojas de incidentes.
- Útiles, materiales de oficina y material electoral.
- La demás documentación que determine el Consejo General en acuerdo previo a la jornada electoral.

En todo caso deberá cuidarse que los sobres de las boletas utilizadas y de las no utilizadas en la elección (inutilizadas por el secretario de la casilla), queden intocados en esta acción. De igual forma, de haber boletas por fuera de los sobres pero dentro del paquete electoral, quedarán sin extraerse.

41. Que en el punto Tercero, numerales 1 y 2 del Acuerdo CG335/2009 por el que se establecen los criterios para atender asuntos relevantes para mejor desarrollo de las sesiones de cómputo distrital aprobado en la sesión extraordinaria celebrada del 29 de junio de 2009, se estableció el procedimiento para la extracción de la documentación en el cual se facultó a los Vocales de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como del Registro Federal de Electores para que lleven a cabo las actividades de extracción documental que el código electoral establece en los párrafos 4, 5 y 6 del artículo 295 para el presidente o secretario del consejo distrital; en presencia del consejero electoral, así como de los representantes de los partidos políticos que se encontraren presentes. Asimismo, en caso de encontrarse en el paquete electoral escritos de protesta, hojas de incidentes o cualquier otro documento en el que no se identifique plenamente la casilla a la que pertenece, el vocal o funcionario que presida el grupo de trabajo deberá anotar la referencia a la casilla respectiva con una marca de lápiz en el reverso superior derecho del documento, lo que se asentará en la captura de la información que se haga en el sistema de la RedIFE al elaborar el acta circunstanciada que con motivo de las labores del grupo de trabajo se levante.
42. Que en el punto Sexto del Acuerdo CG335/2009, se ordenó al Consejero Presidente, Secretario del Consejo Distrital o, en su caso, al vocal de la Junta Ejecutiva Distrital quien presida un grupo de trabajo, que al momento de abrir los paquetes electorales se extraigan, además de la documentación indicada en el artículo 295, párrafo 1, inciso h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Acta de la Jornada Electoral y la Hoja de Operaciones, con la finalidad de realizar una evaluación de la consistencia de los datos consignados y su aplicación al escrutinio y cómputo efectuado por los funcionarios de casilla.
43. Que en la documentación electoral existen datos y elementos que pueden ser de utilidad para conocer el perfil demográfico del electorado, la calidad de la capacitación electoral impartida por el Instituto a los funcionarios de casilla, así como los diversos aspectos del trabajo de las mesas directivas de casilla.
44. Que los datos y elementos referidos permiten, realizar diversos análisis sobre las características, calidad y desarrollo de la jornada electoral, participación ciudadana y efectividad de las actividades institucionales para la organización del proceso electoral.

45. Que actualmente, los paquetes electorales contienen los votos que emitieron los ciudadanos para cada partido político, candidatos no registrados y los que fueron considerados como nulos por parte de los funcionarios de casilla, cuyo estudio permite conocer, entre otras cosas, la forma en que los electores emitieron sus votos por los partidos políticos, coaliciones y votos nulos, de manera específica los denominados votos blancos. Lo anterior, resulta de utilidad para los programas que el Instituto desarrolla en materia de capacitación, educación cívica y organización electoral.
46. Que la evaluación de la información contenida en las actas de escrutinio y cómputo permite, entre otras cosas, conocer si el diseño y contenido del acta facilita su llenado y establece las facilidades para asentar los datos de la elección.
47. Que la evaluación de tal información y la evaluación de la jornada electoral aportará elementos que contribuirán a una mejor preparación de los procesos electorales futuros.
48. Que la revisión de los paquetes electorales y de la documentación electoral puede efectuarse mediante la selección de muestras probabilísticas, preservando en todo momento el secreto del voto ciudadano y la confidencialidad de los datos de los listados nominales.
49. Que los datos a recabar en la evaluación, serán los necesarios, por una parte, para analizar las características demográficas de la población que sufragó y la que no lo hizo, contenidas en los listados nominales, y por la otra, para revisar los aspectos relativos al llenado de las actas y demás formatos de la documentación electoral utilizada por los funcionarios de las mesas directivas de casillas.
50. Que se considera pertinente realizar un análisis de la lista nominal de electores con fotografía, que obra en las juntas distritales, con el propósito de obtener información sobre la participación ciudadana en algunas de las secciones que fueron objeto de algún programa de modificación al marco geográfico electoral, como es el caso de las secciones sujetas a reseccionamiento, integración seccional o afectaciones a límites.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 34; 35, fracción I; 41, párrafo segundo, base V, párrafos 1 y 9 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, párrafos 1 y 2; 6, párrafos 1 y 2; 104; 105, párrafos 1, incisos a), d), e), f) y g) y 2, 106, párrafos 1 y 4; 107, párrafo 1; 109; 118, párrafo 1, incisos b) e) y z); 144, párrafos 1 y 2; 149, párrafo 1; 152, párrafo 1, inciso i); 153, párrafo 1, inciso h); 171, párrafo 3; 191, párrafo 1; 210, párrafos 1, 2 y 5; 270, párrafo 2 incisos a), b) y c); 281, párrafos 1, incisos a), b) y c), 2, 3 y 4; 293; 294, párrafos 1 y 2; 295, párrafo 1, inciso h); 302 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículos 5, párrafo 1, inciso b); 29, 30, párrafo 1, inciso s) y 31, párrafo 1, inciso s) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral; 5, párrafo 1, inciso q) del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales; y en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 118, párrafo 1, inciso z), del Código invocado, este Consejo General emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se aprueba la realización de una evaluación muestral de las boletas electorales utilizadas en las Elecciones Federales de 2009, conforme a los criterios que se establecen en el presente Acuerdo, la cual se realizará una vez que concluya formalmente el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

SEGUNDO.- Se aprueba la creación de un Comité de Expertos para el diseño de las muestras, de las cédulas y del plan operativo de implementación; el acompañamiento y verificación de la aplicación; y el diseño del reporte de resultados, en el marco de la evaluación muestral sobre las boletas electorales utilizadas durante la Elección Federal 2009.

TERCERO.- El Comité de Expertos deberá integrarse por tres especialistas externos en diversas disciplinas como: estadística, geografía, demografía y electoral, entre otras; un representante de las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de la Unidad Técnica de Servicios de Informática; los Consejeros Presidentes de la Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral; y un Secretario Técnico.

Los especialistas externos serán designados por el Consejo General a propuesta de las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, las cuales determinarán el período de vigencia de dicho Comité y las fechas para la presentación de los informes de resultados de las actividades del mismo.

CUARTO.- En la primera semana del mes de octubre de 2009, a más tardar, quedará integrado el Comité de Expertos. Durante la segunda quincena de octubre, el Comité deberá someter el diseño de las muestras, de las cédulas y del plan operativo de implementación para el estudio de las boletas, a las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Organización Electoral y del Registro Federal de Electores, para su aprobación e implementación en sus respectivos ámbitos de competencia.

QUINTO.- Una vez concluido el Proceso Electoral Federal 2008-2009, los vocales ejecutivos de las juntas ejecutivas distritales coordinarán la separación de las boletas electorales de las casillas de la muestra, así como cualesquier otra actividad del análisis muestral, levantando en su caso las minutas que corresponda para lo que deberán convocar a quienes hayan fungido como Consejeros Electorales en el referido proceso electoral y a los representantes de partido ante dicho órgano colegiado.

SEXTO.- Las muestras aleatorias deberán considerar un nivel de confianza de sus estimaciones de intervalo de al menos, el 95% y el menor margen de error estadístico posible, para las muestras nacional, estatales, distritales y por circunscripción plurinominal.

SEPTIMO.- Las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Organización Electoral y del Registro Federal de Electores, propondrán, para su aprobación, a las respectivas Comisiones la metodología, los alcances y características de las evaluaciones de la documentación electoral utilizada en el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

OCTAVO.- Los informes de resultados de las evaluaciones, se presentarán a las Comisiones de Organización Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y del Registro Federal de Electores, las cuales, por su parte, rendirán un informe conjunto al Consejo General durante el primer semestre del año 2010.

NOVENO.- La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral enviará a los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales, el listado de paquetes correspondientes a cada una de las muestras, así como los lineamientos respectivos.

DECIMO.- La información de la evaluación y las bases de datos que deriven de esta tendrá la máxima transparencia y publicidad, cuando sea información pública que no tenga ninguna restricción en su difusión conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la normativa aplicable.

DECIMO PRIMERO.- De acuerdo a la disponibilidad presupuestal del Instituto Federal Electoral y previo acuerdo con el Secretario Ejecutivo, se determinará la remuneración, que en su caso recibirán los tres especialistas externos que formen parte del Comité de Especialistas.

DECIMO SEGUNDO.- Se instruye a la Secretaría Ejecutiva comunicar el contenido del presente Acuerdo a los presidentes de los consejos locales y distritales.

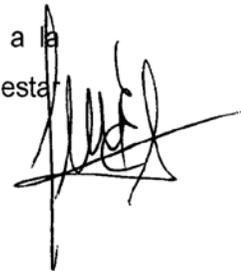
DECIMO TERCERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación por el Consejo General de este Instituto y será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta del Instituto Federal Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 19 de agosto de dos mil nueve.- El Consejero Presidente del Consejo General, **Leonardo Valdés Zurita**.- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina**.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL DRA. MA. MACARITA ELIZONDO GASPERÍN CON RELACIÓN AL PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE EMITEN CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE DOCUMENTACIÓN ELECTORAL UTILIZADA DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009.

Con relación al proyecto de acuerdo que se somete a nuestra consideración, me he detenido a reflexionar minuciosamente sobre el particular, toda vez que comparto el interés de que el Instituto Federal Electoral (IFE) realice investigaciones, evaluaciones y estudios que hagan posible profundizar sobre temas electorales de interés público, en busca de una mejor organización y capacitación electoral que permita la planeación de elecciones futuras a las que tendrá que hacer frente este Consejo General, pese a lo anterior, no acompañé los argumentos aquí vertidos, por lo que respetuosamente formulo este voto particular bajo las siguientes razones:

I. CUESTIONES DE LEGALIDAD. Si bien la información contenida en los paquetes electorales y en la demás documentación electoral puede ser de utilidad para conocer el perfil demográfico del electorado; la calidad de la capacitación electoral impartida por el Instituto a los funcionarios de casilla expresada en el llenado de la documentación electoral; los diversos aspectos del trabajo de las mesas directivas de casilla; obtener datos y elementos para realizar diversos análisis sobre las características, calidad y desarrollo de la jornada electoral, de la participación ciudadana y de la efectividad de las actividades institucionales para la organización de la elección y los programas que el Instituto desarrolla en materia de capacitación, educación cívica y organización electoral, al conocer la forma en la que los electores emitieron su voto, todo ello con el propósito de mejorar el diseño de la estrategia para elecciones futuras, en lo relativo a la organización y capacitación electoral, en mi concepto, esta actividad debe estar



regulada o sustentada en disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Lo cierto es que no existe una facultad derivada de la norma que autorice a este Consejo General a conservar indeterminadamente la documentación electoral para la realización de estudios, análisis o evaluaciones de los documentos electorales, porque atendiendo a las normas fijadas por el COFIPE, los paquetes electorales y su contenido, después de haber sido entregados por el presidente de la mesa directiva de casilla al Presidente del Consejo Distrital, estarán bajo su resguardo hasta la conclusión del proceso electoral para su posterior destrucción.

En ese orden de ideas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-102/2009, estableció que podrá estimarse que se violenta la garantía de fundamentación y motivación cuando la autoridad no invoque debidamente los preceptos legales en los que sustente su criterio, o que los razonamientos que sostienen su actuar sean tan imprecisos que no expresen la esencia de los argumentos legales y de hecho, en que se apoyó la autoridad, y que no se proporcionen elementos suficientes al ciudadano para defender sus derechos.

Por otro lado, el artículo 302 del código de la materia establece en el párrafo primero que:

“ ...

Los presidentes de los Consejos Distritales conservarán en su poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales.

Y en el segundo párrafo que:

Asimismo, los presidentes tomarán las medidas necesarias para el depósito en el lugar señalado para tal efecto, de los sobres que contengan la documentación a que se refiere el artículo 281 de este Código **hasta la conclusión del proceso electoral. Una vez concluido el proceso electoral, se procederá a su destrucción.**

...”

[Lo subrayado es énfasis de la suscrita]

Si esto es así, cuando ya se encuentre integrado el paquete electoral de conformidad al procedimiento que establece el artículo 281 y en acatamiento al diverso 285 que señala que una vez clausurada la casilla, el presidente de la mesa directiva de casilla, bajo su responsabilidad, lo hará llegar al Consejero Distrital que corresponda, el Presidente del Consejo Distrital correspondiente lo recibirá para su depósito y salvaguarda.

A partir de esta situación los paquetes en que se contengan los expedientes de casilla pueden seguir la siguiente suerte:

- A. Ser abierto, si no tiene muestras de alteración para cotejar el resultado del acta de escrutinio contenida en él con los resultados que de la misma obra en poder del presidente del Consejo Distrital, siguiendo el orden numérico de las casillas (párrafo 1, inciso a) del artículo 295) y
- B. Atender a otro supuesto de apertura dentro de los establecidos en el artículo 295 del COFIPE.

En este sentido, el hecho de que este Consejo General mediante la aprobación de un Acuerdo General, decida un destino diverso previo a su destrucción, del contenido de los paquetes electorales formados en la jornada electoral del pasado 5 de julio, no es acorde a lo prescrito por el Código de la materia y ello implicaría cambiar aunque sea provisionalmente el destino que la ley establece para la documentación electoral en ellos contenida, la cual debe ser destruida a la conclusión del proceso electoral, tal y como lo señala el párrafo 2 del artículo 302 del código de la materia.

La documentación electoral que obra en el paquete consistente en: boletas sobrantes, boletas inutilizadas votos válidos y votos nulos gozan de una secrecía excepcional y de la garantía de inviolabilidad en los términos del artículo 4, párrafo 2 y del 281, párrafo 4 del COFIPE.

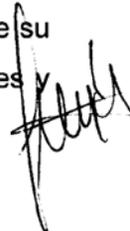


En concepto de la suscrita, no debe pasar inadvertido para este Consejo General que los paquetes electorales gozan de esa secrecía excepcional y por consiguiente son inviolables, sólo existe causa justificada para su apertura cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 295 del COFIPE, por lo que su apertura para la realización de una evaluación muestral es contrario al mecanismo legal establecido para el manejo, resguardo y destrucción de la documentación electoral.

Por otro lado, la definitividad de las etapas del proceso electoral se violentaría si se ejecutan sobre los paquetes electorales acciones no prescritas o mandatadas por el Código de la materia, como lo es la realización de un estudio muestral del contenido actual de los paquetes electorales, a efecto de conocer información diversa sobre la votación de los electores, sus características demográficas y, en general, todos aquellos datos (sin que se precise cuáles) susceptibles de obtenerse de las boletas y que resulte de utilidad para el Instituto, para los partidos políticos, los actores políticos y sociedad en su conjunto, como se sostiene en el proyecto.

II. CUESTIONES DE HECHO. No pasa inadvertido para la suscrita el antecedente del Acuerdo CG 431/2003 por el que además de fijar los criterios para la destrucción de los paquetes electorales que contienen la documentación electoral, se aprobó la evaluación del contenido de los mismos y se fijaron lineamientos para reservar una muestra nacional y muestras aleatorias simples por entidad federativa, de paquetes electorales, conforme a las instrucciones que al efecto emitió la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Asimismo se acordó que la documentación electoral resguardada debería ser destruida a mas tardar el 30 de mayo de 2004.

El acuerdo anterior en su oportunidad no fue impugnado por ningún partido político. Sin embargo, tal antecedente no exime al Consejo General del IFE de su responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y

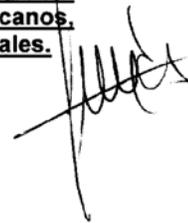


legales en materia electoral y de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto, como lo establece el artículo 109 del COFIPE.

El hecho de que no hayan sido impugnados los estudios ordenados por el Consejo General en los años referidos, implicando la apertura de paquetes electorales con un fin diverso a los establecidos por la ley, no convierte el acto en jurídicamente válido ni constituye al órgano de dirección del Instituto en autoridad facultada para asignarse por la vía de los hechos atribuciones no previstas por la normatividad electoral vigente, que contienen disposiciones de orden público, por lo cual no puede arrogarse más funciones que las que le son expresamente encomendadas por la ley.

Sirve como criterio orientador la tesis XVII/2007 aprobada por unanimidad de votos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil siete, que a continuación se cita:

FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL, DEBEN ESTAR ENCAMINADAS A CUMPLIR CON LOS FINES PARA LOS CUALES FUE CREADO EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.—El Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; y por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, y de manera general, velar que todos los actos en materia electoral, se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente. No obstante, puede darse el caso de que las citadas atribuciones explícitas de las que goza el referido Consejo General, en la práctica, pudieran ser disfuncionales, al no reconocerse la existencia y no ejercerse ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer efectivas aquellas. Por tal razón, **el ejercicio de las facultades tanto explícitas como implícitas otorgadas al Consejo General, deben estar encaminadas a cumplir los fines para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral. De otra manera, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**



Recurso de apelación. SUP-RAP-20/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—9 de mayo de 2007.—Unanimidad en el criterio.—Engrose: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Jorge Sánchez Cordero Grossmann.

Recurso de apelación. SUP-RAP-22/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—9 de mayo de 2007.—Unanimidad en el criterio.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: Jorge Sánchez Cordero Grossmann y Roberto Jiménez Reyes.

[Lo subrayado es énfasis de la suscrita]

III.CUESTIONES DE CONGRUENCIA EXTERNA. En sentido contrario actuó el Consejo General en la elección federal del año 2000 toda vez que en el Acuerdo CG 07/2001 en plena congruencia con el dictado de la resolución que recayó al SUP-RAP-004/98 incluyó en el antecedente V, lo siguiente:

V. EL DIECIOCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, DESPUES DE RECIBIR Y ANALIZAR EL RECURSO DE APELACION PRESENTADO POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, RESOLVIO QUE:

"...QUEDA INTOCADA LA PARTE DEL ACUERDO MEDIANTE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS MECANISMOS Y SE FACULTA A LAS JUNTAS EJECUTIVAS DISTRITALES, PARA PROCEDER A LA DESTRUCCION DE LOS EXPEDIENTES..."

"...SE REVOCA LA PARTE DEL ACUERDO POR LA QUE SE ESTABLECIERON LOS LINEAMIENTOS PARA EL ESTUDIO Y ANALISIS DE LA DOCUMENTACION DEL PROCESO ELECTORAL..."

"...SE ORDENA LA DESTRUCCION DE LA DOCUMENTACION ELECTORAL, LA CUAL DEBE ABARCAR LA TOTALIDAD DE LOS PAQUETES ELECTORALES..."

EN VIRTUD DE LA RESOLUCION RELATIVA A LA CARENCIA DE FACULTADES QUE TIENE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA ORDENAR ESTUDIOS SOBRE DOCUMENTACION CONTENIDA EN LOS PAQUETES ELECTORALES, DIVERSOS DE LOS LEGALMENTE PERMITIDOS, EL PRESENTE ACUERDO SOLO DETERMINA LO CONDUCTENTE A LA DESTRUCCION DE LOS SOBRES QUE CONTIENEN LA DOCUMENTACION ELECTORAL DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2000, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES

...

[Lo subrayado, es énfasis de la suscrita]

En esta tesitura el punto de acuerdo primero ordenó:

PRIMERO. LA DOCUMENTACION ELECTORAL DEBERA SER DESTRUIDA MAXIMO 30 DIAS DESPUES DE APROBADO EL PRESENTE ACUERDO EN LOS TERMINOS QUE SEÑALA EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, UNA VEZ CONCLUIDO EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 1999-2000, CON BASE EN LOS SIGUIENTES CRITERIOS:

- A. SE AUTORIZA A LAS JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS PROCEDER A LA DESTRUCCION DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2000, DEBIENDO HACERLO DENTRO DE LOS 30 DIAS POSTERIORES A LA APROBACION DEL PRESENTE ACUERDO.
- B. EN LA DESTRUCCION REFERIDA EN EL PUNTO ANTERIOR, SE INCLUIRAN LOS SOBANTES DE LA DOCUMENTACION ELECTORAL QUE NO SE UTILIZARON DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 1999-2000 Y QUE SE ENCUENTRAN ALMACENADOS EN LAS BODEGAS DE LAS JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS.
- C. CON ANTERIORIDAD AL ACTO DE DESTRUCCION, LOS VOCALES EJECUTIVOS DE LAS JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS PROCEDERAN A GIRAR INVITACIONES A DICHO EVENTO A LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS, ASI COMO A QUIENES ACTUARON CON EL CARACTER DE CONSEJEROS ELECTORALES Y QUE INTEGRARON LOS CORRESPONDIENTES CONSEJOS DISTRITALES DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 1999-2000, INDICANDOLES LA FECHA, LUGAR Y HORA EN QUE TENDRA LUGAR LA DESTRUCCION. DICHAS INVITACIONES DEBERAN ENVIARSE POR LO MENOS CON 72 HORAS DE ANTICIPACION.
- D. LA DESTRUCCION SE REALIZARA CONFORME AL MECANISMO QUE PREVIAMENTE ACUERDEN LAS JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS, QUIENES PARA ELLO CONSIDERARAN LAS CONDICIONES, RECURSOS E INFRAESTRUCTURA QUE SE DISPONGA EN CADA UNO DE LOS 300 DISTRITOS ELECTORALES DEL PAIS.
- E. EN TODO CASO, LAS JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS OBSERVARAN LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD Y PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE QUE CORRESPONDAN.
- F. DEL ACTO DE DESTRUCCION SE LEVANTARA ACTA NOTARIAL POR UN FEDATARIO PUBLICO, PARA LO CUAL LOS VOCALES EJECUTIVOS DISTRITALES DEBERAN TOMAR LAS PROVIDENCIAS



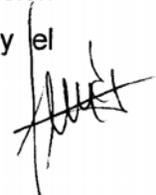
NECESARIAS. DE DICHA ACTA, SE DEBERA REMITIR COPIA A LA SECRETARIA EJECUTIVA DEL CONSEJO GENERAL.

...”
[Lo subrayado es énfasis de la suscrita]

Esto es, que para la elección federal del año 2000 el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actuó en cumplimiento al mandato legal contenido en el código de la materia y una vez concluido el proceso electoral federal procedió a la destrucción de los paquetes electorales y de la documentación contenida en estos, de ahí que se garantizó la secrecía del voto depositado en las urnas y la inviolabilidad de los paquetes electorales, resguardados en las bodegas de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas. En este sentido actuar de manera contraria a los precedentes señalados, resguardando los paquetes electorales de manera temporal, en tanto se realizan las evaluaciones, estudios o investigaciones propuestas en este acuerdo se traduce en un acto carente de congruencia externa al aprobarse en los términos formulados.

En los acuerdos precedentes de 1998, 2001 y 2003 fueron señaladas las fechas específicas en las que se debía llevar a cabo la destrucción de la documentación electoral correspondiente; considero que en congruencia con lo que ya se ha venido realizando debiera señalarse en este Acuerdo la fecha correspondiente de la destrucción de los paquetes y a su contenido dándose así seguridad de ejecución a lo mandatado por la ley.

IV. CUESTIONES DE CONGRUENCIA INTERNA. Ahora bien, por lo que hace al contenido del acuerdo, independientemente de que se emita en ausencia de facultades expresas o implícitas, el rubro del acuerdo que se refiere a la emisión de criterios para la evaluación de **documentación electoral** utilizada durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, no es acorde con el punto de acuerdo **PRIMERO** por el que se aprueba la realización de una evaluación muestral de las **boletas electorales** utilizadas en las Elecciones Federales de 2009, porque en diversos acuerdos CG185/2009, que contiene los “Lineamientos para la sesión especial de cómputo distrital del Proceso Electoral Federal 2008-2009” y el

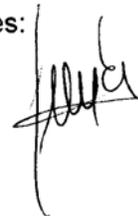


CG335/2009, que contiene los "Criterios para atender asuntos relevantes para mejor desarrollo de las sesiones de cómputo distrital", se aprobó por este Consejo General, la extracción de los sobres con los expedientes de casilla que contienen las actas de jornada electoral y de escrutinio y cómputo, así como de los siguientes documentos:

- Lista nominal correspondiente.
- Relación de ciudadanos que votaron y no aparecen en la lista nominal.
- Escritos de protesta, si los hubiere.
- Hojas de incidentes.
- Útiles, materiales de oficina y material electoral.
- La demás documentación que determine el Consejo General en acuerdo previo a la jornada electoral.

En este sentido, siendo las boletas electorales documentación electoral que se encuentra dentro del paquete electoral, autorizar la realización de una evaluación muestral de las **boletas electorales** utilizadas en las Elecciones Federales de 2009 implicaría desde mi perspectiva trasgredir los principios de inviolabilidad, confidencialidad y secreto al voto, porque la función de este Instituto va encaminada a hacer efectivo el procedimiento establecido por la ley para el ejercicio del voto, mediante el cual el ciudadano elige a los integrantes del Congreso de la Unión, y por ello se encarga de todo lo relativo a la capacitación y educación cívica, así como a la organización electoral, sin que esto conlleve a la evaluación de las boletas electorales hoy "votos válidos" como consecuencia directa y necesaria para el beneficio o utilidad del IFE, de los partidos políticos, de los actores políticos y de la sociedad en su conjunto. En consecuencia el acuerdo carece de congruencia y de certeza al no establecer con precisión las categorías de boletas sobrantes, boletas inutilizadas, votos válidos y votos nulos.

No pasa inadvertido para la suscrita que el acuerdo alude indistintamente a boletas y a votos, confundiendo en cierto grado ambos conceptos, siendo que es de explorado derecho que hay un amplio grado diferencial que la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha evidenciado en criterios históricos pertenecientes a la primera época como los siguientes:



BOLETAS. LA DIFERENCIA ENTRE LAS ENTREGADAS Y LAS SOBANTES E INUTILIZADAS NO CONSTITUYE CAUSA DE NULIDAD. El legislador estableció una serie de normas que dan seguridad al manejo de las boletas, cualquier diferencia en ellas pugna con el principio de certeza que ha sido elevado a rango constitucional; sin embargo, el legislador no estableció como causa de nulidad la diferencia entre boletas, sino cuando haya error o dolo en la computación de los votos, que beneficie a un candidato o fórmula y esto sea determinante para el resultado de la votación. En consecuencia, el legislador ha considerado que lo que debe protegerse prioritariamente es el sufragio, es decir, la voluntad expresada por cada elector al emitir su voto, el cual consigna en una boleta que deposita en la urna.

Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 02/91.

SC-I-RI-022/91. Partido Acción Nacional. 14-IX-91. Unanimidad de votos.

SC-I-RI-033-A/91. Partido Acción Nacional. 30-IX-91. Unanimidad de votos.

SC-I-RI-047-A/91. Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. 7-X-91. Mayoría de votos.

SC-I-RI-047-B/91. Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. 22-X-91. Unanimidad de votos con reserva.

TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.2/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC002.1 EL4) J.2/91.

BOLETAS Y VOTOS. DIFERENCIA ENTRE. No debe confundirse votos con boletas en general, ya que por votos solamente podemos entender las boletas que de hecho fueron depositadas en las urnas por los electores.

Clave de Publicación: Sala Central. SC1EL 025/91.

SC-I-RI-158/91. Partido Acción Nacional. 2-X-91. Unanimidad de votos con reserva.

TESIS RELEVANTE. Primera Época. Sala Central. 1991. Materia Electoral. SC025.1 EL1.

Asimismo en la resolución emitida en el expediente SUP-JRC-051/2008 resuelto en sesión pública del 13 de febrero de 2008 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró:

“ ...

En efecto, esta Sala Superior ha determinado que las boletas electorales son formatos impresos, susceptibles únicamente de convertirse en votos,



cuando se entregan al elector y éste los deposita en la urna; y mientras no quede demostrado fehacientemente lo anterior, esto es, que esa boleta fue depositada en la urna, no es factible asegurar que ésta hubiera sido un voto a favor de algún partido político.

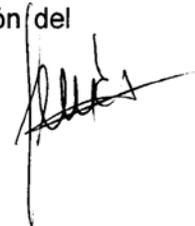
...

Como se aprecia, para considerar que una boleta electoral se convierte en un voto es necesario que se inserte en la urna, pues de esta manera al momento del escrutinio y cómputo será contabilizada a favor de algún partido político.

...”

Ahora bien, el punto de acuerdo SEGUNDO aprueba la creación de un Comité de Expertos para el diseño de las muestras, de las cédulas y del plan operativo de implementación; el acompañamiento y verificación de la aplicación; y el diseño del reporte de resultados, situación que implica una delegación de facultades a un comité con especialistas externos, que desde mi concepto corre la misma suerte que al acuerdo por el que se crea, es decir, si en su origen el acuerdo se emite sin encontrarse apegado a las disposiciones legales del COFIPE, en concreto al artículo 302, párrafo 2, menos aún encuentra apoyo legal el que la evaluación, diseño de muestras, cédulas, plan operativo de implementación y diseño de reporte de resultados, sea delegado en personas ajenas al propio Instituto y en consecuencia cualquier procedimiento que se apruebe se encuentra viciado de origen.

El punto de acuerdo QUINTO ordena que una vez concluido el Proceso Electoral Federal 2008-2009, los vocales ejecutivos de las juntas ejecutivas distritales coordinarán la separación de las boletas electorales que correspondan a las casillas de la muestra, levantando las minutas correspondientes, mandato que, por un lado se sobrepone a la temporalidad fijada en el punto de acuerdo CUARTO toda vez que el Comité de expertos quedará integrado en septiembre y será hasta la primera quincena de octubre cuando someta a consideración de las respectivas comisiones el diseño de las cédulas y el proceso electoral concluirá antes de la primera quincena de octubre, por lo que resulta innecesario la introducción del punto de acuerdo QUINTO.



Por otro lado, lo prescrito en el punto de acuerdo QUINTO es contrario a lo ordenado por el artículo 302, párrafo 2 in fine, que establece que una vez concluido el proceso electoral se procederá a la destrucción de la documentación a que se refiere el artículo 281 del código de la materia.

En el punto de acuerdo SÉPTIMO se establece que las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y Organización Electoral y, en su caso, del Registro Federal de Electores, propondrán a las respectivas Comisiones la metodología, los alcances y características del estudio para evaluar la demás documentación electoral, de ahí que sea incongruente que se mencione el término "criterios" en el título de este Acuerdo cuando los criterios se construirán en el momento oportuno siempre y cuando sea aprobado este documento en sus términos. Por lo que en congruencia el título de referencia debiera quedar de la siguiente manera: **"PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA LA EVALUACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL UTILIZADA DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009."**

Por otra parte permitir el análisis del listado nominal utilizado el día de la Jornada Electoral que obra en las juntas distritales, con el propósito de: 1. Analizar las características demográficas básicas de la población que sufragó y la que no lo hizo, contenidas en los listados nominales y 2. Obtener información sobre la participación ciudadana en algunas de las secciones que fueron objeto de algún programa de modificación al marco geográfico electoral, como es el caso de las secciones sujetas a reseccionamiento, integración seccional o afectaciones a límites. Conduciría a tener conocimiento sobre qué ciudadano ejerció o no el derecho y obligación de sufragar, lo que traería como consecuencia transgredir, tanto el principio de confidencialidad, como el relativo al secreto del voto, emanado de los artículos 35, fracción I y 36, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consagrado por el artículo 4, párrafo 2 del Código Electoral.



Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el 18 de marzo de 1998 el SUP-RAP-004/98 consideró con relación a la violación a dichos principios que:

" ...

Ciertamente, como se precisó, entre los datos que serían materia de análisis, en virtud de los estudios ordenados en el acuerdo recurrido, se encuentra el número de registro consecutivo para cada ciudadano, el cual, corresponde al número asignado a cada registro ciudadano en orden alfabético por sección electoral; según se estableció en el punto primero, inciso b), del acuerdo de veinticinco de abril de mil novecientos noventa y siete, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprobó la forma y el contenido de las listas nominales de electores definitivas con fotografía, que se utilizaron en las casillas electorales, durante la jornada electoral federal del seis de julio de la referida anualidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves ocho de mayo del año pluricitado; circunstancia que se corrobora con el análisis del contenido de la copia certificada de la lista nominal, allegada a esta Sala Superior, en vía de diligencias para mejor proveer, dado que, permite advertir en la parte superior de cada registro de los ciudadanos que conforman los listados nominales, dicho número consecutivo, que sin lugar a duda permite la identificación de las personas a las que corresponde, por ser asignado de manera específica a cada ciudadano, según el orden en que sean registrados en tal listado nominal.

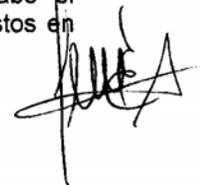
En virtud de tal factibilidad, es evidente que los datos proporcionados a las personas que habrían de realizar los estudios de mérito, claramente les permitirían reconocer a cada uno de los electores contenidos en la lista nominal correspondiente, obtenida como muestra, mediante el sistema de selección aleatoria, porque ellos impiden la duplicidad de registros; por lo mismo, la publicidad en comentario entrañaría la revelación de datos que fueron proporcionados directamente por los ciudadanos, bajo el amparo del principio de confidencialidad. Además, conduciría a tener conocimiento sobre qué ciudadano ejerció o no el derecho y obligación de sufragar, habida cuenta de que la base de datos respectiva, pretende incluir la variable condición de la votación a cada uno de los registros, lo que traería como consecuencia transgredir, tanto del apuntado principio de confidencialidad, como el relativo al secreto del voto, emanado de los artículos 35, fracción I y 36, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consagrado por el numeral 4, párrafo 2, del Código Electoral antes invocado; entendido éste último principio, no solamente en un sentido estricto, que tienda a constreñir al aspecto de la preferencia del elector al emitir su voto por determinado candidato y partido político, ya que, debe atenderse en su amplia dimensión, es decir, a todas las circunstancias que rodean el sufragio, desde el propio ejercicio de éste o su abstención, hasta los aspectos ya señalados de inclinación política..."

[Lo subrayado, es énfasis de la suscrita]



Por otro lado, el proyecto de acuerdo no consideró en sus antecedentes aquéllos que no son precisamente a favor de una reapertura de paquetes electorales para los efectos de realizar estudios estadísticos de la documentación electoral, como el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de treinta de enero de mil novecientos noventa y ocho, por el que se establecen los lineamientos para el estudio y análisis de la documentación electoral y por el que se emiten criterios para que las Juntas Ejecutivas Distritales procedan a la destrucción de los sobres que contienen la documentación electoral de las elecciones federales de mil novecientos noventa y siete*, mismo que fue recurrido por el Partido Revolucionario Institucional y fue resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia que recayó al SUP-RAP-004/98, así como tampoco consideró el contenido de la tesis relevante S3EL 046/98 emanada del citado recurso de apelación y que es del tenor literal siguiente:

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CARECE DE FACULTADES PARA ORDENAR ESTUDIOS SOBRE DOCUMENTACIÓN CONTENIDA EN LOS PAQUETES ELECTORALES, DIVERSOS DE LOS LEGALMENTE PERMITIDOS.—Al Instituto Federal Electoral le está vedado establecer procedimientos diversos a los contemplados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El ordenar la práctica de estudios e investigaciones, a realizarse por terceros ajenos a los órganos que integran ese instituto, así como por su propio personal, involucrando un manejo diverso al marcado por la ley, de la documentación contenida en los paquetes electorales y de la información consignada en la documentación electoral que los conforma, constituye un proceder viciado de origen, por la ausencia de facultades en tal sentido. En efecto, el artículo 234 de la citada legislación manda resguardar escrupulosamente el material existente en los paquetes electorales hasta su destrucción, que se ordena una vez concluido el proceso electoral; el numeral 247 del propio código, permite la apertura de tales paquetes, en las hipótesis taxativamente previstas para ello; en tanto que, los artículos 161 y 208 del mismo ordenamiento, ambos en su párrafo 4, consignan la posibilidad, de manera implícita, para proceder a la constatación de que, las listas nominales de electores utilizadas el día de la jornada electoral, son idénticas a las que fueron entregadas en su oportunidad a los partidos políticos, mediante un análisis muestral en aquellas casillas que determine el Consejo General, así como para el cercioramiento de que el líquido indeleble utilizado el día de los comicios, es idéntico al aprobado por dicho consejo, a través de la recolección del sobrante en aquellas casillas que se determinen al final de la elección, para ser analizado muestralmente por la institución que al efecto se autorice. Consecuentemente, los órganos del Instituto Federal Electoral, carecen de atribuciones expresas o implícitas, que les permitan llevar a cabo el desarrollo de estudios de corte académico e investigativo, no previstos en las normas aplicables.



Recurso de apelación. SUP-RAP-004/98.—Partido Revolucionario Institucional.—18 de marzo de 1998.—Unanimidad de votos.—Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—Secretario: Roberto Ruiz Martínez.

Revista *Justicia Electoral* 1998, Tercera Época, suplemento 2, página 56, Sala Superior, tesis S3EL 046/98.

***Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 655-656**

En la resolución al citado recurso de apelación, la Sala Superior del Tribunal arribó a la conclusión de que el acuerdo impugnado (análogo al que hoy se aprueba) careció de la debida fundamentación y motivación porque no existió la adecuación de la norma al acto ordenado. Y razonó:

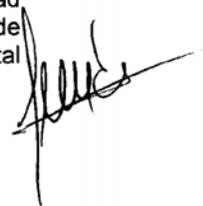
“...De ahí que, si el Consejo General emisor del acto recurrido, lo hace, según se advierte de la pretendida fundamentación en ejercicio de una facultad implícita; sin embargo no lo emite para hacer efectiva una facultad expresa o explícita; por ende, ello necesariamente conduce a estimar que dicho acuerdo carece de la debida fundamentación y motivación, por no existir esa relación de causa-efecto, entre los dispositivos legales citados y los hechos que a ellos se pretende adecuar.

Así es, de la correlación de dispositivos legales realizada en líneas precedentes, se insiste, en ellos se contienen tanto las bases a que debe sujetarse la actividad del Instituto Federal Electoral, al realizar la función estatal de las elecciones (artículo 41 constitucional); luego en los preceptos referentes al código de la materia, se citan los fines del Instituto; los principios a los que deben sujetarse sus actividades; las atribuciones del Consejo General del mismo; obligaciones a cargo, tanto de los integrantes de la mesa directiva de casilla, como de los presidentes de los consejos distritales.

Así pues, el límite de las facultades del organismo de mérito está donde termina su establecimiento expreso, sin que pueda extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón, a otros casos distintos de los expresamente previstos; ello es de tal manera, porque si se ampliaran las facultades bajo tales métodos de aplicación de la ley, entrañaría la introducción de contenido diverso en las facultades expresas existentes, así como la creación de nuevas facultades no otorgadas por los órganos legislativos respectivos. En ese estado de cosas, el proceder que rebasara las atribuciones conferidas a una autoridad, implicaría, forzosamente, una sustitución indebida al constituyente o al legislador, quienes, en todo caso, son los únicos que podrían investir a aquéllas de diversas facultades a las que de manera manifiesta le han sido delegadas.

...

Ante todo, conviene tener presente que, mediante la declaratoria que esta Sala Superior hizo con antelación, respecto de que en la parte del acto combatido que se recurrió, se advierte la ausencia de la debida fundamentación y motivación de lo acordado por el Instituto responsable, en torno al destino de la documentación electoral, en virtud de la inaplicabilidad de los preceptos que empleó en apoyo de su decisión y la ausencia de diversos dispositivos legales que avalaran su proceder, por cuanto a que, tal



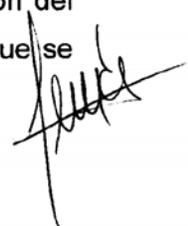
normatividad no establece facultad alguna que le sirviera como soporte para la emisión del pluricitado acuerdo en los términos que lo hizo. Tal circunstancia es bastante y suficiente para considerar que efectivamente, el organismo emisor del acto, apartándose del marco jurídico que delimita sus atribuciones, estableció mecanismos y procedimientos no contemplados por la legislación aplicable, esto es, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al ordenar la práctica de estudios e investigaciones que pretendió fueran realizados por terceros ajenos a los órganos que integran el Instituto Federal Electoral, así como por su propio personal, involucrando un manejo diverso al marcado por la ley, de la documentación contenida en los paquetes electorales, materia de las muestras que sobre el particular determinó fueran extraídas y de la información contenida en la documentación electoral que conforma a los mencionados paquetes. Resulta claro que tal proceder se encuentra viciado de origen, como quedó de manifiesto con anterioridad, en razón de la ausencia de facultades del órgano superior de dirección, como lo es el Consejo General, ya que éste no cuenta con atribuciones expresas ni implícitas, que le permitan llevar a cabo el desarrollo de los estudios de corte académico e investigativo en cuestión, habida cuenta que, como acertadamente lo señala el recurrente en sus agravios, los mecanismos para el manejo, resguardo y destrucción de dicha documentación, señalados en el Código Electoral en consulta, impiden un tratamiento diverso como el intentado por la autoridad responsable.

...

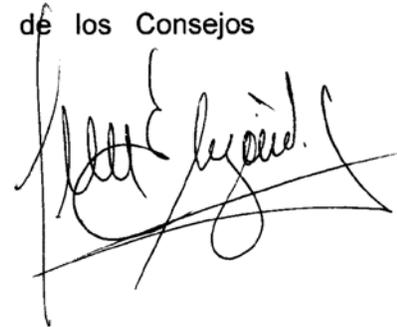
V. PUNTOS CONCLUSIVOS. Tomando en consideración los argumentos vertidos en el presente voto particular, es que llego a las conclusiones siguientes:

1. Este Instituto Federal Electoral, no puede ni debe determinar *per se* la práctica de estudios e investigaciones de la documentación electoral (acta de la jornada electoral, acta de escrutinio y cómputo, escritos de protesta, la lista nominal, boletas sobrantes, boletas inutilizadas, votos válidos y votos nulos) porque implica un manejo diverso al marcado por la ley y atenta contra la secrecía excepcional del voto y la garantía de inviolabilidad de los paquetes electorales en los términos del artículo 4, párrafo 2 y del 281, párrafo 4 del COFIPE.
2. No existe fundamento legal que respalde la determinación que se propone en el presente acuerdo y ello conllevaría a una falta de fundamentación del propio acuerdo, así como de una transgresión al principio de legalidad al que invariablemente debe sujetarse este Instituto de conformidad con lo establecido en el artículo 41 constitucional.

3. Lo anterior trae aparejado ausencia de competencia para este órgano superior que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al no contar con facultades expresas ni implícitas que le permitan llevar a cabo u ordenar el desarrollo de los estudios de corte estadístico o evaluaciones técnicas de la documentación electoral en cuestión, toda vez que los mecanismos para el manejo, resguardo y destrucción de dicha documentación electoral, como ya se dijo, se encuentran señalados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en los artículos 281, 285, 295, 301 y 302, que impiden un tratamiento diverso.
4. Los estudios e investigaciones que permiten al IFE planear y detectar los eventuales problemas tecnológicos y logísticos de la elección podrán realizarse con posterioridad a la publicación de resultados definitivos de la elección tomando como base las relaciones de incidentes, la relación de ciudadanos que votaron por sentencia del Tribunal Electoral, actas circunstanciadas de recuento, el acta de sesión de computo distrital y demás documentación electoral a fin de deducir de la misma la información para mejorar el diseño de estrategia para la próxima elección, siempre y cuando no sea de la documentación que deba ser destruida según el contenido del numeral 302, párrafo 2 en su relación con el 281 del COFIPE.
5. El Consejo General dejaría de cumplir con el mandato del artículo 302, párrafo 2, que establece la destrucción de la documentación a que se refiere el artículo 281 del COFIPE, por lo que finalmente, debe tenerse presente que el artículo 210 del código de la materia señala que el proceso electoral concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos, que en el caso concreto por tratarse de una elección intermedia para la renovación de los integrantes de la cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, abarca la emisión del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se



efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de Diputados por el Principio de Representación Proporcional y se asignan a los partidos políticos los Diputados que por este principio les corresponden de acuerdo con la votación obtenida por cada uno de ellos en el proceso electoral federal del año dos mil nueve. Y siempre en todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto, por lo que una vez concluido de manera definitiva el proceso electoral federal 2008-2009, este Consejo General debe actuar en acatamiento al ya citado artículo 302, párrafo 2 del COFIPE, a efecto de proceder a la destrucción de los paquetes electorales y de la documentación electoral contenida en estos, mismos que se encuentran bajo el resguardo de los Presidentes de los Consejos Distritales.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'José Legido', written over a horizontal line.