

VOTO PARTICULAR QUE, 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, EMITEN LA MAGISTRADA JANINE MADELINE OTÁLORA MALASIS Y LOS MAGISTRADOS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y FELIPE DE LA MATA PIZÑA, RESPECTO DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JDC-51/2017.

Los que suscribimos el presente voto nos apartamos del criterio mayoritario expresado en la sentencia, en atención a los argumentos que sustentaron en su momento el proyecto que el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón sometió a consideración del Pleno y fue votado en contra por la mayoría de integrantes de la Sala Superior. Los argumentos esenciales del proyecto original son los siguientes:

a) Competencia del Tribunal Responsable para conocer de esta controversia

La competencia es un requisito indispensable para la validez de los actos al constituir la facultad del órgano o autoridad para actuar conforme a una disposición expresa que le otorgue atribuciones específicas.

Este Tribunal Electoral ha establecido que su análisis es de carácter oficioso, porque se trata de un presupuesto procesal o

requisito de procedibilidad que constituye, por regla general, un elemento esencial de validez de los actos de autoridad.¹

Asimismo, se ha sostenido que cuando un juzgador advierta por sí mismo, o a petición de parte, que el acto impugnado lo emitió una autoridad incompetente o es fruto de otro acto que contiene este vicio, puede válidamente negarles efectos jurídicos.²

Lo anterior, en atención a que conforme con el artículo 16 de la Constitución Federal, “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la **autoridad competente**, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.³

En consecuencia, una autoridad será competente cuando exista una disposición jurídica que le otorgue expresamente la atribución para emitir el acto que corresponda a nombre del Estado o institución que represente.

¹ Véase la jurisprudencia 1/2013, de rubro: “**COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**” Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 11 y 12.

² Al respecto, véase la sentencia del juicio ciudadano identificado con la clave: SUP-JRC-72/2014. Asimismo, sirve de criterio orientador la tesis 2a. CXCVI/2001 de rubro: “**AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO**”. 9ª Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de 2001, página 429.

³ En el artículo de referencia se ubica el llamado principio de legalidad, el cual establece que las autoridades únicamente están facultadas para realizar lo que la ley **expresamente** les permite.

Por el contrario, si una autoridad incompetente emite un acto, éste tendrá un vicio de origen que provocará que no se pueda afectar al destinatario del mismo.⁴

Estimar lo contrario, implicaría que el conocimiento de un asunto esté sujeto a la voluntad de un funcionario público o al error que éste pueda cometer al admitir su competencia para conocer del caso, lo cual es inadmisibile.

En el presente asunto, el Comité Directivo Estatal del PAN en Campeche convocó a todos los militantes del partido en el municipio de Carmen para elegir, entre otras, a las propuestas para integrar el Consejo Nacional. José Alberto Puerto Vera resultó electo en la asamblea municipal que se celebró el veintisiete de noviembre de dos mil dieciséis, como propuesta de dicho municipio.

En ese sentido, el Tribunal Responsable carece de competencia para conocer de esta controversia porque está relacionada con la integración del Consejo Nacional del PAN para el periodo 2017-2019, lo cual es competencia de esta Sala Superior de conformidad con lo previsto en el artículo 47, párrafo segundo, en relación con el diverso 4, párrafo 1, inciso c) y 34, inciso c), todos de la Ley General de Partidos Políticos, y el diverso artículo 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

⁴ Véase Tesis 2ª CXCVI/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de 2001, página 429, Segunda Sala, Novena Época, cuyo rubro señala: **“AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO”**.

la Federación, el cual prevé como supuesto para asumir competencia, los casos en los que los partidos políticos determinen la integración de sus órganos nacionales, tal y como sucede en el presente caso y se argumentó en el inciso d) del punto 3.1 de esta sentencia.⁵

Además, la Constitución Política del Estado de Campeche, en su artículo 24, párrafo 2, fracción IX, establece que las leyes electorales locales son las indicadas para regular el sistema de medios de impugnación jurisdiccionales por los cuales deban resolverse las controversias que se susciten con motivo de los **procesos electorales locales**, así como las controversias derivadas de los actos y resoluciones que emitan **las autoridades electorales locales**.⁶

Por su parte, el artículo 755 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la referida entidad, prevé que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano campechano, **sólo procederá** cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma

⁵ Así lo determinó el Pleno de la Sala Superior en el acuerdo de uno de marzo de este año.

⁶ Asimismo, dicho numeral prevé que los procedimientos jurisdiccionales tienen por objeto garantizar los principios de certeza y definitividad de las diferentes etapas de los procesos electorales, así como el de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades en la materia.

pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente **a los partidos políticos locales.**

En consecuencia, se estima que el Tribunal Responsable no es competente para conocer de la presente controversia puesto que sólo puede conocer de aquellos asuntos relacionados con los derechos de militantes de los partidos políticos de naturaleza local y en el caso, como ya se mencionó, la presente controversia está relacionada con la integración del Consejo Nacional del PAN, es decir, de un instituto político nacional.

Por tanto, al ser el Tribunal Responsable incompetente para conocer de esta controversia, resulta innecesario el estudio de los agravios planteados para cuestionar la sentencia de tal autoridad. En ese sentido, lo que procede es revocar la resolución impugnada y en plenitud de jurisdicción, conocer y analizar la demanda a través de la cual el inconforme cuestionó la resolución partidista emitida por la Comisión Jurisdiccional ante el Tribunal Responsable, lo cual se realizará en el siguiente apartado.

b) Resolución emitida por la Comisión Jurisdiccional en el juicio de inconformidad partidista identificado con la clave CJE/JIN/241/2016

El actor se inconformó ante la Comisión Jurisdiccional de los resultados obtenidos en la asamblea municipal efectuada el veintisiete de noviembre de dos mil dieciséis, en donde se eligió

a José Alberto Puerto Vera como propuesta para la integración del Consejo Nacional del PAN para el periodo 2017-2019.

Su causa de pedir consistió de manera esencial en que existió coacción y presión sobre los electores que votaron por José Alberto Puerto Vera porque en la mayoría de las boletas que se contabilizaron a favor de este último, se pueden observar combinaciones de letras y números.

Para el inconforme, ese hecho sistematizado se traduce en una irregularidad grave que provoca la nulidad del proceso de elección de que se trata.

Ahora bien, la Comisión Jurisdiccional analizó sus planteamientos de acuerdo a dos temáticas: a) apertura de paquete electoral y b) boletas marcadas con cifras compuestas por letras y números.

En relación a la apertura del paquete electoral, expresó que las boletas electorales son parte de la documentación que integra el expediente del proceso y que se encuentran resguardadas por la autoridad encargada de la jornada electoral bajo ciertas medidas de seguridad.

Sostuvo que la apertura de los paquetes electorales se debe sujetar a los supuestos previstos en el artículo 311, inciso d) fracciones I, II y III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, en aquéllos casos en los que sea necesario realizar un recuento total o parcial de la votación al configurarse los siguientes supuestos:

- a) cuando los resultados de las actas no coincidan;
- b) cuando no exista acta de escrutinio y cómputo;
- c) cuando existan errores evidentes en las actas; y,
- d) en el caso de que los paquetes tengan muestras de alteración.

Por ello concluyó que el contenido del paquete electoral no es sujeto de manipularse por razones distintas a las señaladas por la ley.

Ahora bien, respecto al tema de las boletas marcadas con combinaciones de letras y números, la Comisión Jurisdiccional después de hacer referencia al escrito de protesta ofrecido por el inconforme y las pruebas técnicas consistentes en las fotografías y la posible existencia de un video⁷, concluyó que ni del escrito incidental ni de la evidencia recogida por las pruebas técnicas que se aportaron se advirtieron hechos, razonamientos, argumentos o elementos probatorios que generen convicción de la presencia de coacción en los electores que favoreciera a José Alberto Puerto Vera.

Es decir, estableció que no era posible identificar la forma en la cual las presuntas marcas en las boletas podían favorecer a uno u otro candidato ni tampoco podían evidenciar alguna circunstancia de tiempo, modo y lugar para establecer una

⁷ Esta Sala Superior advierte que en el expediente no obra ningún video.

operación sistemática que llevara a concluir que existió coacción o presión sobre los electores para votar a favor de un determinado candidato.

Ahora bien, para cuestionar los argumentos de la Comisión Jurisdiccional, el actor expresa que la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación porque la Comisión Jurisdiccional no funda ni motiva la negativa a requerir el paquete electoral de la elección cuestionada en algún precepto legal aplicable, ni tampoco señala argumentos lógico-jurídicos que sustenten tal negativa.

Sostiene que la Comisión Jurisdiccional consideró el ofrecimiento del material que se encuentra dentro del paquete electoral con una petición de recuento total o parcial y que, por ello, la conclusión a la que llegó de que los supuestos previstos en la ley para el recuento no se actualizaban fue indebida.

Sin embargo, el actor señala que contrario a lo expresado por la Comisión Jurisdiccional, no solicitó ningún recuento, sino que la pertinencia de ofrecer tales elementos probatorios consistió en lograr que la autoridad competente analizara las boletas que, en opinión del inconforme, están marcadas con determinadas combinaciones de números y letras producto de una sistematización premeditada de coacción sobre los electores para que votaran a favor de José Alberto Puerto Vera.

En opinión del inconforme, tales documentos –boletas electorales– son los elementos de convicción idóneos para demostrar la irregularidad demandada.

Por tanto, el actor concluye que la negativa de la Comisión Jurisdiccional a requerir la documentación electoral y en su caso a valorarla, no sólo tuvo como resultado la emisión de una resolución ajena a la verdad histórica y jurídica de los hechos, sino que también vulneró sus garantías de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

En ese sentido, esta Sala Superior analizará en el siguiente apartado de este fallo, si de acuerdo a los agravios antes expuestos, la Comisión Jurisdiccional debió requerir, y en su caso valorar, el paquete electoral de la elección cuestionada o en su defecto, si tal autoridad partidista estuvo en lo correcto al negarse a realizar tales diligencias.

c) Requerimiento del paquete electoral para analizar de mejor manera la validez de la elección controvertida

Esta Sala Superior ha sostenido en reiteradas ocasiones que la facultad de ordenar la apertura de paquetes electorales constituye una atribución probatoria exclusiva de los tribunales electorales que se limita a casos extraordinarios en los que se advierta con claridad su necesidad e idoneidad para esclarecer la realidad de los resultados y tenerlos como base para

determinar si se actualiza o no la causal de nulidad de la votación recibida en la casilla invocada.⁸

También se tiene el criterio relativo a que, dentro de las atribuciones probatorias de los tribunales electorales, se encuentra la facultad de decretar diligencias para mejor proveer. Estas consisten en la posibilidad de ordenar la apertura de paquetes electorales cuando, de acuerdo a determinados casos excepcionales y extraordinarios, se advierte la necesidad e idoneidad de desahogar tales diligencias para resolver de manera exhaustiva un juicio, cuando no se encuentran en el expediente, elementos que puedan ilustrar de forma suficiente al juzgador sobre el hecho que se pretende comprobar.⁹

Ahora bien se considera que las facultades señaladas pueden trasladarse a las impugnaciones partidistas como la que se analiza en este asunto, pues si bien es cierto las características de las impugnaciones que se promueven en la etapa de la calificación de una elección constitucional **no son idénticas a aquéllas que se suscitan en elecciones de cargos partidistas**, sí guardan ciertas similitudes y en ambas, los

⁸ Véase SUP-JRC-370/2003 así como la jurisprudencia 14/2004, consultable a fojas 211 y 212 de la compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, editada por este tribunal, cuyo rubro señala: **“PAQUETES ELECTORALES. SÓLO EN CASOS EXTRAORDINARIOS SE JUSTIFICA SU APERTURA ANTE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL”**.

⁹ Véase jurisprudencia 10/97, consultable en las páginas 20 y 21, del suplemento 1, año mil novecientos noventa y siete, de la Revista de este tribunal denominada Justicia Electoral, cuyo rubro señala: **“DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER”**.

órganos competentes para resolverlas –tribunales electorales y órganos de justicia partidista– tienen la obligación de proteger el respeto a los principios rectores de todo proceso electoral del ámbito de que se trate.

Por ello se estima que los criterios emitidos por este Tribunal sobre elecciones constitucionales pueden ser, en ocasiones, orientadores para que los órganos de justicia partidaria, al resolver los asuntos de su competencia, lo hagan de manera exhaustiva y con una fundamentación y motivación adecuada.

En el caso que nos ocupa, el actor, en la instancia partidista, planteó que el día de la asamblea municipal, al realizarse el escrutinio y cómputo de los votos, detectó que la mayoría de las boletas electorales marcadas a favor del candidato José Alberto Puerto Vera contenían una serie de cifras que permiten identificar al elector. Para el inconforme, esos hechos sistematizados demuestran que existió presión y coacción sobre los militantes para que votaran a favor del citado candidato.

Para acreditar su argumento, ofreció como pruebas las siguientes:

a) el paquete electoral en el cual señala que se encuentran las propias boletas electorales, el acta de escrutinio y cómputo de la elección impugnada y un escrito de protesta que se presentó el día de la celebración de la asamblea municipal para hacer valer tal irregularidad;

b) documental técnica consistente en fotografías de las boletas electorales cuestionadas¹⁰;

c) instrumental de actuaciones, consistente en todo lo que obre en el expediente que beneficie su pretensión.

La Comisión Jurisdiccional consideró innecesario requerir y analizar el paquete electoral. Para dicho órgano partidista, la apertura de dicho paquete sólo se debe realizar para efectuar diligencias de recuento ya sea total o parcial. Enseguida valoró el resto de las pruebas ofrecidas y concluyó que las mismas eran insuficientes para acreditar los hechos denunciados por el inconforme y, en consecuencia, confirmó los resultados de la elección controvertida.

Ahora bien, esta Sala Superior concluye que si bien es cierto que uno de los supuestos para abrir los paquetes electorales es el relativo a la diligencia de recuento que en su momento ordene la autoridad administrativa electoral o la jurisdiccional, también lo es que, como ya se precisó, cuando se advierte la necesidad de analizar determinadas constancias que no obran en autos para resolver determinada controversia, el tribunal tiene la facultad de realizar las diligencias que estime necesarias y recabar o requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas y particulares, **cualquier elemento o documento que pueda**

¹⁰ A foja 119 del cuaderno accesorio se advierte que el inconforme en su demanda inicial también ofreció como prueba técnica un video; sin embargo, de autos no se advierte su existencia.

servir para la sustanciación y resolución del medio de impugnación de que se trate.¹¹

Lo anterior desde luego, siempre y cuando el desahogo de tales diligencias no signifique una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, sea un obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos para ello o ponga en riesgo una afectación a alguno de los principios rectores de todo proceso electoral.¹²

En ese sentido, le asiste la razón al inconforme cuando señala que el paquete electoral es el medio de prueba idóneo y necesario para que la Comisión Jurisdiccional esté en posibilidad de emitir una resolución exhaustiva y apegada a derecho. Lo que podrá realizar de acuerdo a la naturaleza de este asunto en particular, una vez que analice las boletas electorales junto con el material y documentación del paquete, así como el resto de las pruebas aportadas a la impugnación de primer grado.

En efecto, este tribunal considera que, de forma específica en este asunto, resulta necesario que la documentación que obra en el paquete electoral se analice de acuerdo a los acontecimientos que ocurrieron durante la jornada electoral, a través de un estudio pormenorizado del mayor número posible de constancias en que se haya consignado información relacionada con las circunstancias que mediaron en la recepción del sufragio y la contabilización de los votos emitidos.

¹¹ Véase el contenido del artículo 21 de la Ley de Medios.

¹² Véase SUP-JRC-61/97 y SUP-JRC-82/97.

Lo anterior es así, porque en el expediente de este juicio, no se advierten elementos ilustrativos suficientes para estar en aptitud de determinar si durante la recepción de la votación en la elección, acontecieron las irregularidades reclamadas por el actor, o en todo caso, si la asamblea se desarrolló de forma apegada a derecho.

Además, la pretendida sistematicidad en el marcado de las boletas que según el inconforme identifica a los electores que emitieron su voto por determinado candidato de forma coaccionada e inducida, **sólo puede analizarse y en su caso llegar a demostrarse con el análisis en conjunto de las propias boletas electorales.**

El simple análisis de las fotografías de las boletas aportadas y el escrito de protesta en donde se hizo constar la irregularidad el día de la jornada electoral, generan indicios suficientes para concluir la posible sistematización para beneficiar al candidato que obtuvo el triunfo en la contienda electoral, lo cual en opinión de este tribunal, justifica la apertura del paquete electoral para que, de este modo, la Comisión Jurisdiccional esté en posibilidad de emitir una resolución apegada a derecho y acorde a todos los planteamientos que le fueron planteados.

Lo anterior, porque el actor desde su demanda inicial, sostuvo que los militantes que votaron por el candidato que ganó la elección partidista de que se trata, lo hicieron bajo coacción y para acreditar su dicho, acompañó fotografías de boletas

marcadas a favor del referido candidato que presentaban cifras en el reverso de cada una de ellas que en opinión del actor permiten identificar al autor de cada voto.

De ahí que solicitara el análisis del paquete electoral a fin de que se esclareciera la existencia de dicha irregularidad. Sin embargo, la Comisión Jurisdiccional se negó a realizar la valoración del paquete electoral por las razones ya expuestas.

Por ello se concluye que es necesario el desahogo de la diligencia porque sólo con el análisis de tales documentos se puede llegar a comprobar no sólo la existencia de aparentes cifras en las boletas que presumen las fotografías aportadas a la cadena impugnativa de la que deriva este juicio, sino también, la hipótesis del actor consistente en que tales irregularidades sólo las presentan los sufragios emitidos a favor de su contrario José Alberto Puerto Vera.

Asimismo, con el desarrollo de tal diligencia también se podrá advertir si existen boletas con cifras o elementos gráficos como los denunciados por el inconforme, pero marcadas a favor de su candidatura, lo cual se considera muy relevante porque ello traería como consecuencia que la Comisión Jurisdiccional desestimara el planteamiento del actor, consistente en la presunta existencia de una sistematización orquestada para beneficiar al candidato que obtuvo el triunfo en la contienda de la que deriva este juicio.

Además, **a diferencia de lo que normalmente acontece en una elección constitucional**, en los autos del presente juicio tampoco se advierte la existencia del listado nominal de electores, el acta de jornada electoral o diverso material utilizado el día de la asamblea municipal de elección a través del cual la Comisión Jurisdiccional pudiera obtener diversa información que sin necesidad de abrir el paquete electoral, la llevara a pronunciarse de forma exhaustiva, sobre la irregularidad planteada o en todo caso justifique la existencia de las cifras que de forma aparente, se encuentran al reverso de las boletas que sustentan el planteamiento del inconforme, como en el caso podrían ser a manera de ejemplo, los siguientes supuestos:

a) Si existe relación entre las cifras marcadas en cada una de las boletas y el número de votantes de acuerdo al listado nominal;

b) La correlación de los folios de las boletas emitidas, sobre las utilizadas y aquéllas extraídas de la urna, con el número de votantes que acudieron a sufragar; y,

c) La existencia de boletas emitidas a favor del actor de este juicio que también presentarían las presuntas irregularidades.

Lo anterior, inclusive, con el fin de justificar que no es necesario el desahogo de tal diligencia.

Sin embargo, al no acontecer lo anterior, se concluye que resulta de mayor relevancia el desahogo de la referida diligencia, porque le otorgará a la Comisión Jurisdiccional mayores elementos para resolver de forma exhaustiva la presente controversia, ya sea a

favor o en contra de la pretensión del actor, de acuerdo a la naturaleza de la elección que se analiza.

En consecuencia, si el inconforme ofreció como prueba el contenido del paquete electoral para acreditar sus afirmaciones y la Comisión Jurisdiccional no accedió a realizar dicho análisis, es evidente que la resolución que emitió carece de la debida fundamentación, motivación y congruencia al no pronunciarse sobre la totalidad de los planteamientos del actor¹³; máxime que, como ya se dijo, tal probanza es elemental para el debido análisis de la irregularidad demandada en la cadena impugnativa de la que deriva este asunto y a su vez, puede arrojar mayores elementos a la Comisión Jurisdiccional para pronunciarse de forma más exhaustiva sobre el planteamiento del inconforme.

Además, el desahogo de tal diligencia no sólo le permitirá a la Comisión Jurisdiccional emitir una resolución acorde a lo que se le planteó en la demanda y apegada a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, sino que también, a su vez, de llegar a detectar alguna irregularidad, le permitirá tomar medidas tendentes a evitar que en futuras elecciones de esa índole, se repitan acciones que pudieran provocar responsabilidades para los integrantes de los entes organizadores de este tipo de elecciones internas e inclusive sobre la propia militancia.

¹³ Véase jurisprudencia 28/2009, consultable en las fojas 23 y 24, de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, de este tribunal, año 3, número 5, 2010, cuyo rubro señala: "CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA".

Por ello se estima que la Comisión Jurisdiccional, como autoridad sustanciadora del medio de impugnación partidista, debe, mediante diligencias para mejor proveer, recabar el paquete electoral de la elección que se cuestiona. Esto con el fin de ampliar el análisis de los hechos controvertidos, y de este modo, esté en posibilidad de emitir una resolución apegada a derecho tomando en cuenta todas y cada una de las pruebas aportadas por el inconforme y desde luego, el acta circunstanciada que se levante de la diligencia en la cual se realice el análisis del paquete electoral de referencia.

Por las anteriores consideraciones, nos separamos de la mayoría en el presente asunto.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MAGISTRADO

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN