



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SUP-JDC-436/2021

ACTOR: SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA
SEPÚLVEDA

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO
LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ALFONSO DIONISIO
VELÁZQUEZ SILVA, JUAN GUILLERMO
CASILLAS GUEVARA Y ALAN DANIEL
LÓPEZ VARGAS

AUXILIARES: PAMELA HERNÁNDEZ
GARCÍA, DIANA ALICIA LÓPEZ VÁZQUEZ,
ÓSCAR MANUEL ROSADO PULIDO Y
ROSALINDA MARTÍNEZ ZÁRATE

Ciudad de México a siete de abril de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que confirma, en la materia de impugnación, la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León en el Juicio Ciudadano JDC-099/2021.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	3
3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	4
4. PROCEDENCIA	4
5. ESTUDIO DE FONDO	5
6. RESOLUTIVOS	18

GLOSARIO

**Comisión
Estatel:**

Comisión Estatal Electoral de Nuevo León

SUP-JDC-436/2021

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Juicio ciudadano:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Ley Electoral:	Ley Electoral para el Estado de Nuevo León
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

1. ANTECEDENTES

1.1. Inicio del proceso electoral ordinario 2020-2021 en Nuevo León. El siete de octubre de dos mil veinte, el Consejo General de la Comisión Estatal llevó a cabo su primera sesión para dar inicio al proceso electoral ordinario local 2020-2021.

1.2. Solicitud de impresión de boletas electorales con fotografía. El seis de marzo de dos mil veintiuno¹, el actor, en su carácter de candidato a la gubernatura de Nuevo León por el partido político Movimiento Ciudadano, solicitó a la Comisión Estatal incluir la fotografía de las candidaturas a dicho cargo en las boletas electorales y solicitó la inaplicación del artículo 188, fracción III, de la Ley Electoral.

1.3. Respuesta a la solicitud. El trece de marzo, la Comisión Electoral, mediante el Acuerdo CEE/CG/083/2021, determinó como no procedente la solicitud realizada por el actor, puesto que en la legislación local existe expresamente un impedimento para incluir la fotografía de las candidaturas en las boletas electorales y, como autoridad administrativa, no cuenta con las atribuciones para inaplicar una norma, ya que esta atribución está reservada para los tribunales constitucionales.

Además, señaló que no resulta necesario incluir fotografías de las candidaturas a la gubernatura de la entidad, debido a que pueden ser identificados mediante los logotipos de los partidos políticos. En realidad, la

¹ En lo subsecuente, las fechas que se mencionen en los antecedentes corresponderán al año dos mil veintiuno, salvo indicación en sentido distinto.



inclusión de las fotografías podría implicar actos de propaganda gubernamental, los cuales están prohibidos el día de la jornada electoral, de conformidad con el artículo 152 de la Ley Electoral.

1.4. Juicio ciudadano local. El diecisiete de marzo, el actor promovió un juicio ciudadano en contra de la resolución de la Comisión Estatal ante el Tribunal local, el cual se integró en el expediente JDC-099/2021. El veintisiete de marzo, el Tribunal local resolvió confirmar el acuerdo impugnado.

1.5. Juicio ciudadano federal. El veintinueve de marzo, el actor promovió un juicio ciudadano en contra de la resolución del Tribunal local ante la Sala Regional Monterrey, solicitando en su escrito de demanda que la Sala Superior ejerciera su facultad de atracción para que conociera el asunto, así como el salto de instancia.

1.6. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción. El dos de abril, la Sala Superior en el expediente SUP-SFA-22/2021 resolvió la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, determinando su improcedencia, pero decretando que es el órgano jurisdiccional con competencia directa para conocer y resolver de la controversia planteada.

1.7. Turno. Mediante el acuerdo respectivo, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente al rubro citado, registrarlo y turnarlo al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.8. Trámite. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el medio de impugnación en su ponencia, lo admitió y cerró la instrucción del medio de impugnación.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación, debido a que se controvierte una resolución de un tribunal electoral local en la cual se confirmó la respuesta de la Comisión Electoral de declarar como no procedente la solicitud de incluir fotografías de las candidatas y candidatos a la gubernatura de Nuevo León en las boletas electorales.

SUP-JDC-436/2021

Esta Sala Superior conoce directamente de los juicios ciudadanos, en única instancia, promovidos por una vulneración al derecho de ser votado en las elecciones presidenciales, de diputaciones federales y de senadores por el principio de representación proporcional, las gubernaturas y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México. En virtud de que la controversia está relacionada con la elección a la gubernatura de Nuevo León, la Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación.

Lo anterior de conformidad con los artículos 41, tercer párrafo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución general; 184; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, 80 y 83, primer párrafo, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios, así como lo resuelto por el pleno de esta Sala Superior al resolver la solicitud de facultad de atracción identificada con la clave SUP-SFA-22/2021.

3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

4. PROCEDENCIA

Este juicio ciudadano satisface los requisitos exigidos para su admisión previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1 y 79 de la Ley de Medios, tal y como se expone a continuación.

4.1. Forma. La demanda se presentó por escrito en la oficialía de partes de la Sala Regional Monterrey, en ella consta el nombre y firma autógrafa del actor; el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas que autoriza para esos efectos; se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos y agravios en los que se basa la inconformidad; así como los preceptos legales y constitucionales supuestamente violados.

4.2. Oportunidad. El medio de impugnación es oportuno, porque se



presentó dentro del plazo legal de cuatro días², pues la demanda se presentó el veintinueve de marzo, es decir, en el segundo día después de la emisión de la resolución impugnada.

4.3. Legitimación e interés jurídico. El promovente satisface estos requisitos procesales, porque promueve un medio de impugnación por sí mismo en su calidad de ciudadano haciendo valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales. Además, combate una resolución que él mismo promovió ante el Tribunal local y que no le resulta favorable a sus intereses.

4.4. Definitividad. Se satisface este requisito, pues el acto impugnado no puede ser controvertido por algún otro medio de defensa.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del caso

Este asunto deriva de una petición realizada por el actor³ a la Comisión Estatal para que ordenara imprimir las boletas electorales incluyendo la fotografía de las candidaturas y, al efecto, también le solicitó a dicha comisión la inaplicación del artículo 188, párrafo tercero, fracción III⁴, de la Ley Electoral, al considerar que dicha porción normativa es inconstitucional.

La Comisión Estatal negó la petición del inconforme (Acuerdo identificado con la clave CEE/CG/83/2021). Argumentó que carecía de atribuciones para inaplicar la norma cuestionada porque dicha facultad se encontraba reservada de forma exclusiva a los tribunales constitucionales.

Asimismo, sostuvo que, conforme a los precedentes de esta Sala Superior, la no inclusión de la fotografía en la boleta electoral es una medida

² Artículo 8 de la Ley de Medios.

³ En su carácter de candidato a la Gubernatura del Estado de Nuevo León, postulado por el partido Movimiento Ciudadano.

⁴ La fracción de referencia señala textualmente lo siguiente: “Las boletas electorales contendrán por lo menos los datos siguientes: I...II...III.- Emblemas a color que los partidos tengan registrados, los cuales aparecerán en igual tamaño y en el orden que les corresponda de acuerdo a la antigüedad de su registro vigente. En caso de coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. Cada partido político coaligado aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral.- Los emblemas de los candidatos independientes aparecerán después de los de los partidos políticos en el orden en que hubieren sido registrados. **En la boleta no se incluirá ni la fotografía ni la silueta del candidato...**”.

SUP-JDC-436/2021

razonable, necesaria y proporcional para garantizar la igualdad y equidad en la contienda, en términos de lo previsto por los artículos 35 y 41 de la Constitución general y, sobre todo, a partir de que el propio legislador de Nuevo León tuvo como propósito que el electorado emitiera su voto con absoluta libertad y libre de cualquier influencia.

Finalmente expresó que la Ley Electoral no permite la posibilidad de que se incluyan en las boletas la fotografía de las candidaturas y, por consiguiente, le negó la petición al inconforme.

Ahora bien, el actor se inconformó de tal determinación y promovió ante el Tribunal local un juicio ciudadano⁵. Dicho órgano jurisdiccional confirmó la resolución impugnada, con base en los argumentos que se resumen enseguida:

- a) La fotografía constituye un elemento adicional a los establecidos en la Ley Electoral y en ese sentido, la prohibición de la inclusión de la fotografía tiene un fin legítimo porque busca generar un equilibrio entre todos los contendientes;
- b) Asimismo, dicha prohibición es una medida idónea y proporcional porque garantiza la igualdad de condiciones entre las y los candidatos y, en ese sentido, la inclusión de la fotografía en los términos pretendidos por el inconforme solo constituye un elemento complementario, pero no es un elemento indispensable⁶ y, por ende, el que no aparezca la fotografía o silueta de los candidatos no implica un obstáculo al ejercicio del derecho al voto;
- c) La prohibición tampoco afecta los derechos de las personas con alguna dificultad para poder ver o leer, porque el artículo 279 párrafo 2 de la LEGIPE señala que las personas que no sepan leer ni escribir o se encuentren físicamente impedidos para marcar sus boletas de voto, pueden hacerse asistir por una persona de su confianza que los acompañe.

⁵ El Juicio de referencia se identificó con la clave: JDC-99/2021, del índice del Tribunal local.

⁶ El Tribunal local sostuvo que los elementos indispensables que debe contener la boleta electoral con base en la Ley Electoral, son los siguientes: 1) La referencia al tipo de elección; 2) cargo de elección popular; 3) emblema o logo; 4) nombre completo; 5) calidad de la candidatura, ya sea partidista o independiente; y 6) el espacio para que el elector pueda marcar el sufragio a favor de la opción de su preferencia.



Además, el Instituto Nacional Electoral tiene un protocolo para remediar esta situación, así como las de aquellas personas que usan silla de ruedas, o son de talla baja. Asimismo, se contempla la existencia de plantillas en sistema *braille* de las boletas electorales y portaurnas para las personas con discapacidad motriz para poder ejercer su derecho político.

d) El principio de máxima publicidad y de progresividad en materia de derechos humanos está garantizado en la medida en que tanto el legislador local como el Instituto Nacional Electoral contemplaron los mecanismos como la permisión de apodos en las boletas, la asistencia de ciudadanos con alguna discapacidad o bajos niveles de instrucción por personas de confianza el día de la jornada electoral; y,

e) No es verdad que la medida e inaplicación de la ley beneficiaría a todos los candidatos a la gubernatura. El presente juicio tiene efectos solo relativos para las partes que los promueven, sin que se adviertan circunstancias que permitan darle efectos generales al mismo.

Por estas razones, el Tribunal local confirmó el acuerdo impugnado; es decir, la negativa emitida por la Comisión Estatal a la petición del inconforme de incluir en la boleta electoral, las fotografías de las candidaturas a la gubernatura del Estado.

Inconforme con lo anterior, el actor promovió el presente juicio. Como agravios, expresa los siguientes argumentos:

I. Alega que la norma cuestionada no supera el requisito de idoneidad del *test* de proporcionalidad, pues los derechos político-electorales en su vertiente activa y pasiva deben ser interpretados bajo los principios de progresividad y maximización con el fin de lograr la protección más amplia de su vigencia en beneficio de su titular.

A partir de lo anterior, señala que la prohibición de referencia resulta nugatoria de los derechos fundamentales, pues el legislador de Nuevo León, lejos de potenciar y garantizar la libertad del sufragio, resta elementos de imagen que permiten hacer más clara la distinción entre las diversas opciones electorales y, a su vez, que el electorado identifique con mayor facilidad a las candidaturas, a fin de que emita un sufragio informado y libre con todos los elementos posibles.

SUP-JDC-436/2021

En ese sentido, refiere que la inclusión de la fotografía de las candidaturas no produce ninguna afectación a la equidad de la contienda, sino que, por el contrario, es una medida apta para potenciar la libertad del derecho al voto.

II. Sostiene que la conclusión a la que llegó el Tribunal local, consistente en que los efectos que podría tener la resolución impugnada solo serían para su beneficio (relativos) resulta incorrecta, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido diversos criterios –sin señalar cuáles de forma específica– en los que se establece que la protección de los derechos humanos resguardan un grado de flexibilidad en la denominada fórmula Otero, sin ceñirse al principio rigorista de la relatividad de las sentencias.

A partir de los motivos de queja antes expuestos y las razones que sustentan la resolución impugnada, esta Sala Superior expondrá en los siguientes apartados las razones y argumentos por los cuales estima que deben **desestimarse los motivos de agravio del actor**.

5.2. Criterios de esta Sala Superior sobre la prohibición de incluir la fotografía o imagen de las candidaturas en las boletas electorales que algunas normas electorales establecen.

Esta Sala Superior, al resolver el juicio ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-223/2018, sostuvo que **la decisión de permitir o proscribir la inclusión de la fotografía o silueta de una candidatura es un aspecto que puede ser regulado por el legislador** por tratarse de una cuestión que atañe a la **configuración legislativa**, al establecer las diferentes reglas a las que se sujetan los candidatos al ser votados.

En ese sentido, se concluyó que su autorización o prohibición, por sí misma, no traería como consecuencia la inconstitucionalidad de la norma, a partir de los siguientes precedentes:

- SUP-RAP-038/99 y acumulados, se sostuvo que la inclusión de la fotografía del candidato a presidente de la república, Vicente Fox Quesada, en el emblema de la coalición “Alianza para el Cambio” **resultaba ilegal**, ya que mermaría la importancia del partido, del cual la ley sí prevé la inclusión de su emblema y, además, la imagen del candidato no solo figuraría en las boletas electorales que se



utilizarían en la elección presidencial, sino también en las de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión que se renovarían en ese proceso electoral, lo que implicaba actos de propaganda electoral, a través de la papelería oficial y los materiales para la elección.

- SUP-JDC-896/2015 y acumulados, se determinó que de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1.º, 35, párrafo primero, fracción I, 41, párrafos primero y segundo, base V, apartado B, inciso a), numeral 5, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Federal; 1, 30, párrafo 2, 98, párrafo 1, 104, numeral 1, incisos a) y g); 266, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 116, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; así como del principio de máxima publicidad rector de la materia electoral, resultaba válido incluir en las boletas a utilizarse en la jornada electoral las fotografías de quienes ostentaran las candidaturas en la elección, **únicamente sobre la base de que la legislación local lo permitía**; de ahí que consideró que, **en ese caso**, tal elemento potenciaba el derecho humano al voto activo, al favorecer la emisión de un sufragio más informado y libre, que no pone en riesgo los principios rectores de la materia electoral.
- SUP-JDC-976/2015 y acumulado, se reiteró la regla en el sentido de que la boleta electoral no debe contener ningún elemento visual distinto a los autorizados expresamente por la ley; además, que la inclusión de las imágenes de los actores en las boletas electorales implicaría una posición de ventaja ante el electorado el día de la jornada electoral, respecto a los demás candidatos. También, estableció, conforme a lo previsto **en el artículo 216 de la LEGIPE, que el legislador ordinario dejó cierto margen de maniobra a los Congresos de las entidades federativas para que, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, determinarán las características de la documentación y materiales electorales que se utilizarán en las elecciones de cargos públicos locales.**

También se razonó que, si bien, en otros estados de la República se admite en su legislación la inclusión de la fotografía de los candidatos en las boletas electorales, como en el caso de Querétaro, esa situación se daba por la existencia de una determinación legal que

SUP-JDC-436/2021

así lo autoriza, situación que no ocurría en la legislación del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

Con base en lo anterior, en el SUP-JDC-223/2018 esta Sala Superior sostuvo, como se precisó, que **la decisión de permitir o proscribir la inclusión de la fotografía o silueta de una candidatura es un aspecto que puede ser regulado por el legislador** por tratarse de una cuestión que atañe a la **configuración legislativa**, al establecer las diferentes reglas a las que se sujetan los candidatos al ser votados.

De ese modo, su autorización o prohibición, por sí misma, no trae como consecuencia, la inconstitucionalidad de la norma. En el precedente mencionado esta Sala Superior consideró que era constitucional la prohibición de incluir la foto de los candidatos independientes en las boletas electorales, prevista en el artículo 434 de la LEGIPE. Para llegar a esa conclusión, se realizó un examen de proporcionalidad, al analizar los siguientes rubros:

a) El fin constitucional y legítimo perseguido con la medida

Esta Sala Superior consideró que el fin legítimo que busca la norma de la LEGIPE, consiste en lograr un equilibrio entre los contendientes al momento en que serán votados en las urnas por los electores, a efecto de que permanezca incólume el principio de equidad y la igualdad en las condiciones en que serán votados.

Consideró que se trata de una norma de contenido neutral por el que el legislador se orientó a garantizar la igualdad de las candidaturas contendientes hasta el momento de la emisión del sufragio; mediante la eliminación de elementos añadidos que pudieran traducirse en una ventaja indebida a favor de una determinada candidatura frente a los demás participantes, cuando todos tienen el derecho a ser votados en condiciones de igualdad.

Asimismo, esta Sala Superior tuvo en cuenta que se trata de una disposición que también resulta aplicable a las candidaturas que postulan los partidos políticos, ya que las normas no autorizan la inclusión de la fotografía y/o silueta de tales candidatos.



b) Idoneidad y necesidad de la medida

Esta Sala Superior consideró que la prohibición de incluir la imagen y la silueta de los candidatos resulta una medida idónea y necesaria por ser apta para garantizar la igualdad de las condiciones en que aparecerán las candidaturas independientes, así como aquellos postulados por los partidos políticos o coaliciones.

Además, en el precedente se consideró que la prohibición de incluir fotografías de las candidaturas asegura el cumplimiento de los principios rectores de las contiendas electorales, pues en todo caso la fotografía resulta un elemento complementario, cuya exclusión no trastoca el núcleo esencial del derecho del voto y al mismo tiempo procura la uniformidad y equilibrio mediante la utilización de un emblema o logo acompañado del nombre de la candidatura como elementos comunes en un mismo plano y en igualdad de condiciones

Asimismo, se sostuvo que la medida satisfizo el elemento de idoneidad y necesidad, en virtud de que garantiza el principio constitucional de igualdad de condiciones en la contienda electoral; en tanto que acota a la observancia de ciertos requisitos que en la boleta de la elección federal se deben cumplir con la finalidad de que se respeten los principios constitucionales y convencionales en la materia, en los que resalta el de participar en condiciones generales de igualdad, al tiempo de que mantienen otros datos para que el elector pueda identificar la opción política de su preferencia al momento de sufragar, tales como el emblema o logotipo, según se trate de candidaturas independientes o de aquellas postuladas por los partidos políticos, acompañas del nombre de la candidata o candidato que participan en la elección.

Además, la fotografía como un elemento complementario resulta innecesaria, ya que los requerimientos esenciales para que la ciudadanía pueda ejercer el voto se colman con la inclusión en la boleta de diversa información como el tipo de elección, el cargo de elección popular, el emblema o logo, el nombre completo, la calidad de la candidatura, esto es, si se trata de un candidato independiente, y el espacio para que el elector pueda marcar el sufragio a favor de la opción política de su preferencia, de entre otros. Por ello, se concluyó que no se observaba que con la exclusión

SUP-JDC-436/2021

de la fotografía en la boleta electoral se obstaculice el ejercicio del derecho al voto.

c) Proporcionalidad en sentido estricto.

En este rubro la Sala Superior consideró que la limitación resulta proporcional, porque de conceder el uso de la fotografía o silueta en el diseño de la boleta electoral de la candidatura independiente, en tanto los partidos políticos únicamente pueden usar sus emblemas como medio de identificación ante el electorado, en el ámbito federal, para el legislador podría generar inequidad y ventaja indebida a favor de quien ostenta la candidatura independiente, dado que la utilización de un elemento adicional al emblema, tal como la fotografía o silueta, le concedería una ventaja.

La Sala Superior, en ese precedente, sostuvo que la norma analizada **se traducía en mayores beneficios para los participantes en los procesos comiciales**, dado que la prohibición de incluir en la boleta electoral la fotografía o la silueta de la candidatura aplica por igual a las candidaturas independientes que a las postuladas por la vía partidista y no se contrapone con su derecho a participar en la contienda en condiciones de igualdad.

En otras palabras, su inclusión podría traducirse en una desproporción, en tanto que, al privilegiar para una sola candidatura el uso de su fotografía y/o silueta, se generarían condiciones de desigualdad respecto de los demás contendientes.

5.3. Aplicación del precedente al caso concreto

Esta Sala Superior considera que ese precedente y las razones que lo sustentaron, aplican igualmente para resolver este caso, pues comparten las mismas propiedades relevantes; es decir, en ambos asuntos se analizó la constitucionalidad de una norma que prohíbe la inclusión de fotografías de las personas candidatas en las boletas.

De esa manera, con base en las consideraciones que esta Sala Superior ha sostenido en los precedentes anteriores, estima que son **infundados** los agravios de actor relativos a la inaplicación del artículo 188, fracción III, de la Ley Electoral al prohibir la inclusión de la imagen y la silueta de los candidatos en las boletas electorales, ya que la norma sí satisface el test de proporcionalidad.



En efecto, tal como se expuso en el apartado anterior, esta Sala Superior ha considerado que, conforme al artículo 216 de la LEGIPE, hay libertad configurativa de los legisladores locales, en este caso de la legislatura de Nuevo León, sin que el establecimiento de tal restricción por sí misma resulte inconstitucional.

En el caso concreto, la restricción supera el examen de proporcionalidad en los términos que se discuten en el siguiente apartado.

5.3.1. El fin constitucional y legítimo perseguido con la medida

La prohibición de incluir la imagen y la silueta de las candidaturas prevista en el artículo 188 de la Ley Electoral busca un fin constitucional legítimo, consistente en procurar el principio fundamental de equidad en la contienda y lograr un equilibrio entre los contendientes al momento en que serán votados en las urnas por los electores, a efecto de garantizar el principio de equidad y la igualdad en las condiciones en que serán votados.

Es decir, se trata de una norma cuyo resultado es que el elector se enfrente a una boleta con contenido neutral. Esto es, al momento en que los electores emiten el sufragio al marcar la boleta en las casillas electorales, esa emisión puede hacerse sin elementos añadidos que pudieran traducirse en una ventaja indebida a favor de una determinada candidatura frente a los demás participantes.

5.3.2. Idoneidad y necesidad de la medida

La idoneidad de la medida radica en la adecuación medio-fin de la norma; es decir si la norma es adecuada para conseguir el fin constitucional que persigue. Como ya se ha sostenido en precedentes anteriores, la prohibición de incluir fotografías sí abona a la equidad en la contienda en el momento en que se emite el voto. Esto porque el elector se enfrenta con una boleta que contienen los mismos elementos uniformes para todas las opciones políticas, los cuales se pueden identificar únicamente por los emblemas o logotipos.

En este caso, para cumplir con el principio de equidad en la contienda, al legislador se le exige que utilice reglas que hagan iguales las condiciones del acceso al derecho a ser votado. Por ello, una prohibición uniforme para todos los contendientes de incluir fotografías en las boletas o solo

SUP-JDC-436/2021

identificarse mediante emblemas, es una medida que logra la uniformidad entre los participantes. Con ello se abona a la equidad en la contienda y por eso **es idónea** para buscar el fin constitucional.

Por otro lado, la necesidad de la norma se evalúa con examinar si existen otras medidas que lleguen al mismo fin, pero que no transgredan los principios constitucionales en juego. Es decir, una medida es necesaria cuando no existan otras que lleguen al mismo resultado que garanticen y no vulneren los principios afectados.

En este caso, como lo ha reconocido esta Sala Superior en los precedentes señalados en el párrafo anterior, se trata de una regulación que se encuentra dentro de la libertad configurativa de las legislaturas de las entidades federativas; desde esa perspectiva, el análisis de la necesidad de la medida debe ser un escrutinio que sea deferente con el legislador. Es decir, no es indispensable la exigencia de que la norma impugnada sea la medida estrictamente necesaria o que existan alternativas imaginables de regulación para llegar al mismo fin. En este caso, solo se exige que la norma razonablemente sea necesaria.

En ese caso, esta Sala Superior, como lo sostuvo en el precedente citado, estableció que la norma es necesaria, pues no existe alguna otra que garantice el mismo nivel de uniformidad sin vulnerar los derechos que alega el actor. Asimismo, el actor no demuestra, más allá de afirmaciones vagas y genéricas, en qué medida, el hecho de que se incluya la fotografía de las candidaturas en la boleta electoral garantizará el principio de equidad en la contienda.

Además, la inclusión de la fotografía resulta **innecesaria**, pues la información escrita y los emblemas en la boleta son suficientes para que el electorado pueda identificar –al momento de votar– las opciones políticas a su alcance. Esa información incluye el nombre de la persona candidata, el tipo de elección, el cargo de elección, los emblemas, y, en su caso, los apodos, de entre otros elementos informativos.

5.3.3. Proporcionalidad en sentido estricto

Al analizar la proporcionalidad en sentido estricto de una norma debe evaluarse que la satisfacción de los principios que se busca garantizar sea mayor que los perjuicios que se puedan ocasionar al principio que se implica



en sentido contrario. Es decir, una norma será proporcional siempre que los beneficios que acarren sean mayores que las afectaciones que generan.

En ese sentido, como esta Sala Superior ha sostenido, la prohibición de incluir fotografías satisface en un grado medio-alto la equidad en la contienda, pues con la uniformidad que se alcanza con esa prohibición reduce al mínimo que los electores realicen su sufragio influidos con elementos visuales añadidos. Si bien, los emblemas también son elementos visuales, al ser solo colores, dibujos o letras, son más neutros que las fotografías o imágenes de las candidaturas.

Por el otro lado, **la afectación a los derechos que aduce el actor es mínima**. En primer lugar, debe rescatarse que, como ya lo señaló en precedentes esta Sala Superior, no se ve afectado el núcleo esencial del derecho al voto. La prohibición de incluir la fotografía no le impide al actor de ninguna manera ser votado, en todo caso, la afectación que le causa se traduce en que al momento de votar se le identifique por su nombre escrito y no por su imagen.

Esa afectación es mínima, porque como se ha sostenido en precedentes, la boleta contiene el emblema con el que el actor puede realizar su campaña con toda la información necesaria y suficiente para que el electorado lo identifique al momento de emitir el sufragio.

Por lo anterior, se demuestra que la disposición controvertida se apega a la regularidad constitucional y, por ende, la solicitud de inaplicación del actor carece de sustento jurídico, puesto que la medida no trastoca el núcleo esencial del derecho a ser votado ni los principios rectores de los procesos electorales.

Además, no debe perderse de vista que esta Sala Superior tiene a su vez el criterio relativo a que cualquier elemento alusivo al candidato que se presente a la ciudadanía ejercerá influencia, necesariamente, en alguna medida en la formación de la convicción del electorado.

En ese sentido, el hecho de que aparezca en la boleta electoral una figura, fotografía, u otro elemento alusivo a las candidaturas puede generar un acto de propaganda en época de veda electoral, ya que el elector podría con gran facilidad asociar tal imagen a otros elementos de esa misma naturaleza generados durante la campaña, lo cual induciría la emisión del voto a favor

SUP-JDC-436/2021

de quien ostentara la figura, fotografía u otro elemento similar, el día de la jornada electoral⁷.

Por estas razones se estima que deben desestimarse los planteamientos del inconforme en los cuales se duele de que la norma impugnada no supera el *test* de proporcionalidad, pues de acuerdo a lo expuesto en este apartado, ya quedó evidenciado que esta Sala Superior ha sostenido que las prohibiciones como la materia de este litigio se encuentran apegadas a la Constitución general.

5.4. La resolución impugnada no vulnera derechos fundamentales

Por otro lado, el actor sostiene que es incorrecto el razonamiento del Tribunal local al considerar que no se actualiza una vulneración a sus derechos fundamentales. Según expone: **i)** en otras legislaciones sí se permite el uso de la imagen en la boleta electoral a diferencia de la legislación local; **ii)** no se trata de un aspecto adicional, sino indispensable, pues la inserción de la fotografía de los contendientes en la boleta no produce una afectación a la equidad en la contienda, ya que es una medida apta para potenciar la libertad del derecho al voto; y **iii)** la fotografía en las boletas no condiciona al electorado a favor o en contra de alguna de las opciones políticas a elegir.

A consideración de esta Sala Superior los agravios deben desestimarse, pues, como se expuso en el apartado anterior, el contenido normativo del artículo 188 de la Ley Electoral es apegado al marco constitucional y su vigencia no trastoca derechos fundamentales.

En ese sentido, resulta **ineficaz** el argumento del actor al considerar como un elemento de vulneración a derechos fundamentales el que en algunas legislaciones se prevea la inserción de la imagen de los contendientes en las boletas electorales y no en la Ley Electoral. Lo anterior porque, como ya quedó reseñado, la restricción establecida por la legislatura de Nuevo León encuentra sustento en la libertad configurativa prevista en el artículo 216 de la LEGIPE. Esta disposición señala que las leyes locales determinarán las características de la documentación electoral que se utilizará en los

⁷ Véase Tesis relevante LVI/2002, consultable en las páginas 87 y 88 de la revista *Justicia Electoral*, suplemento 6, año 2003, páginas 87 y 88, cuyo rubro señala **BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO.**



procesos comiciales. Por lo tanto, el hecho de que en Nuevo León la normativa establezca una restricción a en la inclusión de fotografías o siluetas de las candidaturas resulta apegado a la regularidad constitucional⁸.

Conforme a esa línea argumentativa, tampoco le asiste la razón al actor cuando señala que la inserción de la fotografía de los contendientes en la boleta es indispensable y no produce una afectación a la equidad en la contienda.

Como ya fue razonado por este tribunal, su solicitud constituye un elemento complementario, cuya exclusión establecida por la legislación a voluntad del constituyente local no obstaculiza el ejercicio del derecho al voto. Como lo señaló el Tribunal local, la Ley local establece medidas que abonan a potencializar los derechos de los ciudadanos que se encuentren, como pudiera ser el caso, en algún grupo vulnerable. Además, se procura la uniformidad y equilibrio entre los contendientes mediante la utilización de un emblema y/o logo acompañado del nombre del candidato o candidata, generando una igualdad de condiciones entre los contendientes, no actualizándose así su carácter indispensable, ni tampoco alguna afectación normativa o constitucional.

Respecto a que la fotografía en las boletas no condiciona al electorado a favor o en contra de alguna de las opciones políticas a elegir, dicho agravio debe desestimarse, en primer término, porque el actor no expresa mayores argumentos sobre los cuales sustenta su afirmación, a efecto de que este tribunal pueda realizar un estudio al respecto. Por otro lado, porque tal y como se señaló en apartados previos, la prohibición resulta uniforme para todos los contendientes, lo que a su vez genera un trato igual en la percepción de los electores, privilegiándose así la equidad en la contienda.

Por último, el actor expone como agravio que los efectos de la sentencia impugnada serían únicamente en su favor y no para el resto de las contendientes a la gubernatura. En este caso, el agravio resulta **ineficaz**, pues tal y como se precisó, la norma en discusión sí es constitucional, por lo que a ningún fin práctico llevaría un pronunciamiento respecto de si la

⁸ Lo anterior, es coincidente con lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente SUP-JDC-976/2015 y acumulado.

SUP-JDC-436/2021

inclusión de las fotografías en las boletas electorales se debe realizar en el caso particular o si pudiera extenderse la posibilidad a los demás contendientes.

En resumen, todos los agravios que expone el actor parten de la premisa de que la norma resulta inconstitucional por ser desproporcional, sin embargo, como ya se evidenció en los apartados anteriores, se demostró que esa premisa es incorrecta. Por lo tanto, todos los agravios del actor deben desestimarse.

6. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** en la sentencia que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo acordaron y firmaron de manera electrónica las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



**SÍNTESIS DEL VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA
SUP-JDC-436/2021**

Actor: Samuel Alejandro García Sepúlveda
Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.

Tema: constitucionalidad de norma local que impide incluir la fotografía de las personas candidatas en la boleta electoral

Materia de la controversia

La **Ley Electoral para el Estado de Nuevo León** establece lo siguiente:
Artículo 188. La Comisión Estatal Electoral mandará hacer las boletas electorales, (...) **En la boleta no se incluirá ni la fotografía ni la silueta del candidato.**
El candidato, hoy actor solicitó su inaplicación y tanto la Comisión Estatal como el Tribunal Electoral locales negaron la petición al considerar que la norma era constitucional con base en precedentes de la Sala Superior.

Criterio de la mayoría

Confirmar la sentencia impugnada.
Consideraron que la norma supera el test de proporcionalidad, porque tiene como finalidad procurar la equidad en la contienda y logra equilibrio entre los contendientes; es idónea ya que la boleta contiene elementos uniformes en la cual sólo se identifican emblemas y logotipos; y es proporcional porque se reduce la posibilidad de que las y los electores se vean influidos por elementos visuales añadidos.

Voto concurrente

Considero que la norma local es **inconstitucional**, al igual que sostuve en la sentencia **SUP-JDC-223/2018**, en la que se examinó la constitucionalidad de la norma federal que prohíbe incluir la fotografía en la boleta electoral, **pero dado lo avanzado del proceso electoral tendría que inaplicarse para casos futuros.**

¿Por qué considero que la norma es inconstitucional?

a. La Constitución no establece qué elementos debe contener la boleta, por lo que, el legislador ordinario debería maximizar la libertad de las personas candidatas a que ellas definan cómo desean ser representadas en la boleta.

c. La prohibición de incluir la fotografía o silueta restringe indebidamente el derecho a votar y ser votado, ya que limita los elementos con los cuales puede ser identificada una persona candidata.

d. No es una medida que contribuya a evitar confusión en el electorado respecto a la opción política de su preferencia.

e. Permitir a la ciudadanía identificar visualmente a su candidato (a) no generaría propaganda electoral en periodo de veda, porque para que esto ocurra sería necesario la concurrencia de otros elementos que buscaran convencer a la ciudadanía de emitir su voto en un sentido.

Aunque considero inconstitucional la prohibición de incluir la fotografía o silueta en la boleta electoral, **tendría que inaplicarse la norma para futuros procesos electorales a fin de no afectar la certeza y seguridad jurídicas**, pues incluso el pasado 3 de abril fue fecha límite para imprimir las boletas electorales en la entidad federativa.

SUP-JDC-436/2021

VOTO CONCURRENTE⁹ QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-436/2021¹⁰.

ÍNDICE

Apartado A: Sentido del voto concurrente.....	20
Apartado B: Materia de la controversia.	20
Apartado C. Criterio de la mayoría.	21
Apartado D. Razones del voto.	22
1. Tesis del voto.	22
2. Justificación.....	23
Apartado E. Efectos y conclusión.	25

GLOSARIO

Actor:	Samuel Alejandro García Sepúlveda (candidato a la gubernatura de Nuevo León por el partido político Movimiento Ciudadano).
Comisión Estatal:	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Electoral local:	Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.

Apartado A: Sentido del voto concurrente.

Aunque comparto que debe confirmarse la sentencia impugnada, considero, en términos similares en el juicio **SUP-JDC-223/2018**, que la norma de la Ley Electoral que prohíbe la inclusión de la fotografía y silueta de las personas candidatas **es inconstitucional** porque resulta restrictiva del derecho al voto libre e informado.

Sin embargo, **dado lo avanzado del proceso electoral** estimo que tendría que inaplicarse para futuros procesos electorales locales, a fin de no afectar la certeza y seguridad jurídicas.

Apartado B: Materia de la controversia.

El actor solicitó a la Comisión Estatal que las boletas electorales incluyeran la fotografía de las candidaturas, así como la inaplicación del artículo 188, fracción III, de la Ley Electoral por considerarla inconstitucional.

La Comisión Estatal negó la petición porque señaló que carecía de atribuciones para inaplicar la disposición, y también determinó que acorde

⁹ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰ Colaboró: Nancy Correa Alfaro.



con los precedentes de la Sala Superior la medida prevista en la ley era constitucional.

El Tribunal local confirmó la respuesta de la Comisión Estatal, al considerar que se trataba de una medida que tenía un fin legítimo y era necesaria y proporcional al fin perseguido, pues garantiza la igualdad de condiciones entre las personas candidatas.

Es decisión es la que constituye el acto impugnado y contra la cual el actor plantea que es una restricción injustificada al derecho de votar y ser votado.

Apartado C. Criterio de la mayoría.

La mayoría de la Sala Superior consideró que resultaban aplicable las razones emitidas en la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-223/2018, en la cual se resolvió la constitucionalidad de la proscripción de incluir la foto de los candidatos independientes en las boletas electorales, prevista en el artículo 434 de la Ley de Instituciones¹¹.

En este caso, la mayoría también determinó que la norma local¹² superaba el test de proporcionalidades constitucional, por lo siguiente:

- **Fin constitucional y legítimo:** la prohibición tiene como finalidad lograr un equilibrio entre los contendientes y garantizar la igualdad de las candidaturas, porque añadir otros elementos pudiera traducirse en una ventaja indebida de una candidatura frente a los demás participantes.
- **Idoneidad y necesidad de la medida:** la prohibición abona en la equidad dado que es una regla uniforme para todos los contendientes. Además, al ser una medida inscrita en la libertad configurativa de las legislaturas, su análisis debe deferente con el legislador.
- **Proporcionalidad en sentido estricto.** Se satisface en un grado medio-alto la equidad en la contienda, porque la afectación a los derechos que aduce el actor es mínima, dado que no se le impide

¹¹ **Artículo 434.**

1. En la boleta no se incluirá, ni la fotografía, ni la silueta del candidato.

¹² **Artículo 188, párrafo 3º, fracción III, de la Ley Electoral local:**

Artículo 188. La Comisión Estatal Electoral mandará hacer las boletas electorales, (...):
(...)

En la boleta no se incluirá ni la fotografía ni la silueta del candidato.

SUP-JDC-436/2021

ser votado, sino que será identificado por su nombre y no por su imagen.

Además, la aparición de la fotografía puede generar un acto de propaganda en veda electoral, porque el elector podría con gran facilidad asociar tal imagen a otros elementos generados durante la campaña.

Apartado D. Razones del voto.

1. Tesis del voto.

Considero que la norma local la prohibición del artículo 188, fracción III, párrafo tercero, de la Ley Electoral local de incluir la fotografía y silueta de la persona candidata en la boleta electoral, contraviene el derecho político a votar de la ciudadanía consagrado en el artículo 35, fracción I de la Constitución, en relación con la libertad del sufragio, garantizado por el artículo 41, fracción I, párrafo segundo del mismo ordenamiento constitucional, dado que **incumple con el subprincipio de idoneidad**, como parte del test de proporcionalidad.

Lo anterior, conforme a las mismas razones que expuse en el voto a la sentencia al juicio ciudadano SUP-JDC-223/2018, pues se trata de dos disposiciones idénticas.

Entonces, estimo que la norma impugnada es inconstitucional porque:

a) Limita la posibilidad de que el electorado ejerza su derecho a identificar con la mayor libertad y facilidad la opción política de su preferencia, por lo que no es una medida que maximice el **ejercicio del derecho al voto**.

b) No potencia una ciudadanía mayor y mejor informada respecto de las opciones políticas que se postulan, sin que tal voluntad pueda limitarse o restringirse a través de elementos que impidan la plena identificación de la candidatura por la que desean votar.

Sin embargo, la inaplicación del precepto cuestionado no debe realizarse para el proceso electoral en curso y al caso concreto, por lo avanzado del proceso electoral.



2. Justificación.

a. Contexto constitucional de la norma en cuestión.

El derecho al sufragio o voto activo es una prerrogativa reconocida a los ciudadanos en el derecho internacional y en la Constitución Federal.

En el derecho nacional, el artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal, menciona, entre otras prerrogativas del ciudadano, la de "votar en las elecciones populares". En la otra vertiente del sufragio, el artículo 36, fracción III, de la propia Carta Magna, enlista entre las obligaciones del ciudadano la de "votar en las elecciones populares y en las consultas populares en los términos que señale la ley".

En lo tocante a sus atributos, de acuerdo con el propio texto de la constitucional, con el artículo 41 fracción I, el sufragio debe reunir los atributos de universalidad, libertad, secrecía y ser directo, pues la democracia representativa implica la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía¹³

Ahora bien, debemos considerar que la libertad de sufragio tiene como principal componente la vigencia de las libertades políticas y se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna.

Es decir, no deben existir obstáculos para que su ejercicio sea pleno. Sobre este principio, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha afirmado que "*...en las elecciones democráticas, deben existir todos los mecanismos necesarios para salvaguardar la libertad de votar según la opinión particular de cada ciudadano, sin que se encuentre impedido para hacerlo o constreñido para llevarlo a cabo*"¹⁴.

b. Test de proporcionalidad. Falta de idoneidad de la norma.

La Constitución no establece algún tipo de requisitos o características que deba tener la boleta electoral, ni todos los aspectos o elementos para garantizar el derecho al voto, sino solo prevé el principio relativo a que el

¹³ Tesis X/2001, de rubro: "ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA".

¹⁴ SUP-JDC-365/2008.

SUP-JDC-436/2021

ejercicio al poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo¹⁵.

De modo que, corresponde al legislador regular la forma en que se diseña la boleta electoral a través de la cual se ejercen dichos derechos, por lo que es necesario verificar si la prohibición materia de análisis supera o no el control de constitucionalidad en materia electoral.

i) Fin constitucional legítimo: La exigencia de establecer límites al contenido de las boletas electorales, en principio podrían considerarse que tiene un fin legítimo, a fin de garantizar la libertad del sufragio establecida por el artículo 41 constitucional, y evitar que existan elementos cuya similitud pudieran crear confusión en el electorado.

ii) Incumplimiento del principio de idoneidad: Sin embargo, la prohibición en estudio restringe indebidamente el derecho humano a votar y ser votado porque **no existe una relación directa entre la medida y el valor constitucional que busca garantizar la libertad del sufragio.**

Lo anterior, porque no contribuye a evitar confusión en el electorado respecto a la opción política a la que desea favorecer con su voto, por el contrario, restringe indebidamente una forma visiblemente eficaz de identificar a los candidatos, en perjuicio de éstos y de los votantes.

Prohibir categóricamente que en la boleta se incluyan elementos como la fotografía o la silueta del candidato, lejos de abonar a garantizar el principio constitucional de la libertad del sufragio, resta elementos gráficos que permitan hacer una distinción clara entre las opciones políticas que tienen los electores, e identificar con mayor facilidad la opción de su preferencia.

En este sentido, no se advierte la racionalidad legislativa al prohibir, la inclusión de una silueta o gráfico, para garantizar la libertad del votante y del votado.

¹⁵ **Artículo 41.** (...)

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. (...)



Además, se debe considerar que el legislador, al reglamentar la manera de hacer efectivo el derecho de votar y ser votado, debe implementar la manera en que estos se maximicen, favoreciendo la libertad de las personas.

Esto es, el legislador, dentro de las opciones para la visualización de las diversas opciones políticas en la boleta electoral, debía considerar, aquella que favorezca la libertad de los propios candidatos de elegir el diseño, representación gráfica, silueta o imagen con la que desean presentarse ante el electorado, ello atendiendo a sus intereses y estrategia específica.

c. No se afecta la equidad de las y los contendientes.

Permitir la inclusión de la fotografía o silueta no afecta el principio de equidad, ya que no genera una ventaja injustificada que pueda afectar el voto del electorado, porque todas las personas contendientes podrían acogerse a esta modalidad para ser identificados.

d. No constituye propaganda electoral.

A diferencia de lo que sostiene la mayoría, en cuanto a que la aparición de la figura o fotografía pudiera generar un acto de propaganda, considero que para que ello ocurriera se requeriría no sólo la inserción de la imagen o fotografía sino algún otro elemento que demostrara la intencionalidad de convencer a cierta persona o grupo de personas de que voten en determinado sentido.

Apartado E. Efectos y conclusión.

Por las razones anteriores, en principio, lo procedente sería revocar la resolución controvertida, a efecto de inaplicar la disposición referida.

Sin embargo, por las circunstancias particulares, la norma controvertida no debe ser inaplicada en el proceso electoral en curso y en el caso concreto, por lo que el criterio tendría efectos a partir de los casos concretos que se presenten en los procesos electorales siguientes que aún no hubieran comenzado, en atención a lo siguiente:

a. Predictibilidad del criterio.

SUP-JDC-436/2021

El criterio **jurisdiccional** relativo a la prohibición de que la silueta o imagen del candidato aparezca en las boletas electorales **tiene más veinte años operando de manera continua en las elecciones** que se desarrollan en el país.

En efecto, fue en la sentencia del SUP-RAP-38/99, emitida por la Sala Superior de este Tribunal el **7 de enero de 2000**, que consideró que las boletas electorales no podían contener elementos distintos a los señalados por la ley, tales como la figura o imagen de los candidatos.

Dicha ejecutoria privilegió el contenido de la legislación electoral federal entonces vigente, sin analizar su constitucionalidad, y consideró, entre otras cosas, que admitir la inclusión de la fotografía en las boletas electorales alteraría el contenido del artículo 205, apartado 2, incisos b), c) y e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sería ir más allá de lo previsto en la ley y, también, podría producir un efecto propagandístico.¹⁶

Entonces, estamos a un criterio con una larga historia en materia electoral y que sería deseable abandonar, pero, es cierto, que ha generado una expectativa razonable de predictibilidad entre los operadores políticos, partidos, candidatos y en el electorado, y su cambio debe ponderar las circunstancias concretas.

Por lo que, hacerlo para este proceso electoral local podría afectar esa expectativa razonable entre las y los contendientes.

b. Principio de certeza ante lo avanzado del proceso electoral local.

Estamos a menos de dos meses de que Nuevo León celebre elecciones locales, actualmente están en curso las campañas electorales y, de hecho, el pasado tres de abril era la fecha límite para que el Consejo General de la Comisión Estatal ordenara la impresión de las boletas electorales que se

¹⁶ Los criterios derivados de esa ejecutoria fueron recogidos desde el mes de mayo de 2002, en las tesis XII/2002 de rubro: **“BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY”** y la Tesis LVI/2002 de rubro: **“BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO.”**

Así, dichos criterios han sido utilizados con mucha frecuencia por este Tribunal, incluyendo, recientemente en el juicio ciudadano 976 de 2015, en el que se sostuvo que, por regla general, la boleta electoral no debe contener ningún elemento visual distinto a los autorizados expresamente por la ley.



utilizarán en las elecciones de la gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos.¹⁷

En ese sentido, dado lo avanzado del proceso electoral es necesario garantizar los principios de certeza y seguridad jurídica de las normas que rigen en el proceso electoral, así como de los criterios jurisdiccionales que tienen una expectativa razonable de predictibilidad, por lo que, a pesar de que considero la inconstitucionalidad de la prohibición bajo estudio, ésta debe de continuar aplicándose en el presente proceso electoral local.

c. Conclusión

Bajo esas razones, es que emito el presente voto concurrente, **porque para el actual proceso electoral local considero que la disposición cuestionada siga surtiendo sus efectos** y que sea hasta el siguiente proceso local que se inaplique y se modifique el diseño de la boleta electoral para permitir la inclusión de la foto, imagen o silueta de las personas candidatas.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

¹⁷ Conforme al [calendario electoral](#) aprobado por la Comisión Estatal.