

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO  
Y JUICIOS DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTES:** SUP-JDC-896/2015,  
SUP-JDC-897/2015, SUP-JRC-  
534/2015, SUP-JRC-537/2015 Y  
SUP-JRC-538/2015 ACUMULADOS

**ACTORES:** FRANCISCO  
DOMÍNGUEZ SERVIEN Y OTROS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DEL  
ESTADO DE QUERÉTARO Y OTRO

**MAGISTRADO PONENTE:**  
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

**SECRETARIO:** AGUSTÍN JOSÉ  
SÁENZ NEGRETE

México, Distrito Federal, a veintinueve de abril de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en los juicios al rubro indicados, en el sentido de **MODIFICAR** el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, a través del cual aprobó la impresión y producción de la documentación y material electoral que serán utilizados durante el proceso electoral ordinario 2014-2015, con base en los siguientes antecedentes y consideraciones.

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

### I. ANTECEDENTES

1. El veintidós de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo INE/CG218/2014, por el que aprobó los lineamientos para la impresión de documentos y producción de materiales electorales para los procesos electorales federales y locales.

2. El veintidós de enero de dos mil quince, la Comisión de Organización Electoral del Instituto local celebró sesión extraordinaria, en la que, en el tercer punto a discusión del orden del día, realizó la presentación de las fichas técnicas, modelos de documentación y material electoral para el proceso electoral 2014-2015 que se celebrará en Querétaro.

Mediante oficio SE/318/15, el Instituto local remitió al Instituto Nacional Electoral en medio impreso y magnético los modelos y fichas técnicas de la documentación y materiales electorales a utilizarse en la citada elección.

3. En su oportunidad, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió los oficios identificados con las claves **INE/SE/0255/2015** e **INE/SE/0330/2015**, a través de los cuales dio respuesta a una consulta planteada por el Instituto Electoral local, relacionada con los siguientes temas relativos al diseño de las boletas electorales a utilizarse en el proceso electoral local: a) Inclusión de la fotografía de los candidatos, y b) Inclusión de un recuadro para candidatos no registrados.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

4. El treinta y uno de marzo y dos de abril de dos mil quince, los representantes propietario de Movimiento Ciudadano y suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto local, presentaron respectivamente sendos escritos en los que solicitaron a sus consejeros electorales que se abstuvieran de incluir la fotografía de los candidatos en las boletas electorales, al considerar que ello atentaría contra diversas normas jurídicas generales y locales.

5. El quince de abril siguiente, el Instituto local dictó el acuerdo que se controvierte en la especie, a través del cual aprobó la impresión y producción de la documentación y material electoral que serán utilizados durante el proceso electoral ordinario 2014-2015, en el que, entre otros aspectos, ordenó incluir en las boletas electorales la fotografía de los candidatos a Gobernador del Estado y a diputados locales de mayoría relativa.

### **6. Demandas.**

#### **a) Juicios ciudadanos.**

Inconformes con dicho acuerdo, el dieciocho y diecinueve de abril siguientes, Francisco Domínguez Servien (**SUP-JDC-896/2015**) y Salvador Gabriel López Ávila (**SUP-JDC-897/2015**), como candidatos registrados a Gobernador del Estado de Querétaro por los partidos políticos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano, respectivamente, promovieron *per saltum* juicio ciudadano ante la Sala Superior.

#### **b) Juicios de revisión constitucional electoral.**

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Los días dieciocho y diecinueve de abril de dos mil quince, los partidos políticos Acción Nacional (**SUP-JRC-537/2015**) y MORENA (**SUP-JRC-538/2015**) presentaron demanda de juicio de revisión constitucional electoral *per saltum* ante el Instituto Electoral local.

El diecinueve de abril de dos mil quince, Movimiento Ciudadano (**SUP-JRC-534/2015**) promovió *per saltum* juicio de revisión constitucional electoral directamente ante la oficialía de partes de la Sala Superior.

7. Una vez integrados los expedientes, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los turnó a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar y, en los asuntos en que la demanda se presentó directamente ante la Sala Superior, requirió a las autoridades señaladas como responsables para que remitieran diversa documentación vinculada con los asuntos.

8. En cumplimiento a ello, el veintidós de abril posterior se recibieron en la Sala Superior los oficios a través de los cuales se remitieron los informes circunstanciados y la documentación que se estimó pertinente en cada caso.

El veintitrés de abril siguiente, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió sendos oficios en desahogo de los requerimientos de referencia.

9. En su momento, el Magistrado Instructor radicó los citados juicios en su ponencia, los admitió a trámite y, al no advertir

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

alguna cuestión pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando los asuntos en estado de resolución.

### **II. CONSIDERACIONES**

**1. Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios al rubro indicados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos d) y e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79, párrafo 1, 83, párrafo 1, inciso a), fracción I; 86, y 87, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de:

- a) Dos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en los que los promoventes aducen la presunta violación a derechos de esa índole, en particular, a su derecho a ser votados y a participar en la elección en condiciones de equidad, y
- b) Tres juicios de revisión constitucional electoral, en que el partido político actor cuestiona la constitucionalidad y legalidad de un acto emitido por la autoridad competente del Estado de Querétaro para organizar los comicios locales que se celebrarán este año, para elegir al Gobernador de la entidad, diputados al Congreso local e integrantes de Ayuntamientos.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

### **2. Acumulación.**

De la lectura integral de las demandas respectivas se advierte que en la especie existe identidad en los actos impugnados, las autoridades señaladas como responsables y en las pretensiones de los promoventes.

Por ende, a juicio de la Sala Superior se surte la conexidad de la causa; de ahí que, con fundamento en lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, procede decretar la **acumulación** de los juicios SUP-JDC-897/2015, SUP-JRC-534/2015, SUP-JRC-537/2015 y SUP-JRC-538/2015 al juicio ciudadano SUP-JDC-896/2015, por ser éste el primero que se recibió y se registró en la Sala Superior, según se advierte de las constancias de autos.

Por ende, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria a los autos de los mencionados expedientes acumulados.

### **3. Precisión del acto impugnado.**

De lo expuesto en las respectivas demandas, se advierte que en los apartados correspondientes a la identificación del acto impugnado se detallan los siguientes actos:

- a) Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que aprueba la impresión y producción de la documentación y material electoral con

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

base en los formatos y fichas técnicas de los mismos, a usarse durante el proceso electoral ordinario 2014-2015;

- b) Oficios INE/SE/0255/2015 y INE/SE/0330/2015, emitidos por el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relacionados con los siguientes temas: i. Inclusión en la boleta electoral de la fotografía de los candidatos a Gobernador y a diputados de mayoría relativa en el Estado de Querétaro, y ii. Inclusión de un recuadro para candidatos no registrados.

No obstante, de la lectura integral de las demandas se advierte que la verdadera intención de los promoventes consiste en cuestionar el acuerdo detallado en el **inciso a)**, pues ese es el acto que, en todo caso, podría generarles algún perjuicio en su esfera jurídica, al estar directamente relacionado con la aprobación de la documentación que se utilizará en la jornada electoral para los comicios locales.

Por ende, se concluye que el acto destacadamente impugnado en los presentes medios impugnativos es el mencionado acuerdo emitido por el Instituto Electoral local.

### **4. Conocimiento de los juicios vía *per saltum*.**

Esta Sala Superior estima que procede conocer los medios impugnativos al rubro citados en la vía *per saltum*, pues si bien se advierte que la Ley de Medios de Impugnación del Estado de Querétaro prevé un medio de impugnación local apto para controvertir el acto que se detalló en el considerando previo, esto es, el recurso de apelación competencia del Tribunal Electoral de dicha entidad federativa, lo cierto es que en el caso

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

particular existen circunstancias que permiten concluir que el agotamiento de la cadena impugnativa podría traducirse en una merma a los derechos de los promoventes.

En la especie se satisface la excepción al principio de definitividad, pues se estima que los presentes asuntos deben resolverse a la brevedad de manera definitiva para que, en caso de asistir razón a los actores y, por ende, de acogerse su pretensión, el Instituto Electoral local cuente con el tiempo suficiente para poder realizar las acciones necesarias para cumplir con los términos que, en su caso, se instruyan en la presente ejecutoria, y se encuentre en aptitud jurídica y material de ordenar la producción de materiales e impresión de documentos electorales sin poner en riesgo su disponibilidad el día de la jornada electoral.

En concreto, se toma en consideración que el presente asunto guarda estrecha relación con la documentación que será utilizada en la jornada electoral, así como la cercanía de la fecha en que ésta se celebrará, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 124 de la Ley Electoral local, en relación con el numeral 273, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la jornada electoral se llevará a cabo el próximo domingo siete de junio.

Aunado a ello, se tiene en cuenta que de conformidad con lo previsto en el artículo 118 de la ley electoral local, las boletas electorales deberán estar en poder de los consejos distritales y municipales cuando menos cinco días antes de la elección.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

A partir de ello, del análisis de los plazos previstos en la legislación local para el trámite, sustanciación y resolución del recurso de apelación local, se estima que de agotar esa instancia se correría un riesgo real y directo de que por el transcurso del tiempo se tornen irreparables las violaciones alegadas en los presentes medios de impugnación.

En efecto, los plazos de la Ley de Medios local que resultarían aplicables al recurso de apelación son los siguientes:

- a) El artículo 75 prevé que, a partir de que la responsable reciba el recurso, lo hará del conocimiento público mediante cédula fijada en los estrados, dentro de las ocho horas posteriores a la recepción y procederá a notificar a los terceros interesados.
- b) El artículo 76 dispone que dentro de los **tres días** siguientes a la citada notificación, los terceros interesados podrán comparecer al procedimiento y ofrecer las pruebas que estimen pertinentes.
- c) El artículo 77 dispone que, una vez cumplido el referido plazo, el Secretario o Secretario Técnico remitirá al Tribunal cuenta con un plazo de **veinticuatro horas** para remitir el medio impugnativo y la documentación atinente.
- d) El artículo 80 establece que el magistrado ponente dictará auto de admisión (**sin establecer un plazo específico**), una vez cumplidas las reglas de trámite, y procederá en los términos siguientes:

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

- Contará con **diez días** posteriores a la admisión, para preparar y desahogar pruebas, así como ordenar el desahogo de las diligencias que considere necesarias (este plazo puede ser ampliado por **cinco días más**, por una sola vez);
  - Vencido ese, pondrá en estado de resolución el expediente y formulará el proyecto de sentencia en un plazo máximo **de ocho días**, turnando dicho proyecto a los magistrados que conforman al Tribunal; y
  - Los magistrados integrantes del Tribunal contarán con hasta **tres días** para el estudio del proyecto, previos a la sesión en la que deba dictarse la sentencia.
- e) Finalmente, el artículo 49, fracciones I y II, prevé que las sentencias deben ser notificadas de manera personal, lo cual debe realizarse dentro de los **tres días siguientes** a aquel en que se dicte la determinación;

Como se puede apreciar, de acuerdo con los plazos previstos en la legislación aplicable, podrían transcurrir hasta **treinta y tres días** desde la presentación del recurso de apelación local, hasta la notificación de la sentencia atinente, lapso que podría traducirse en una merma a los derechos que se pretenden tutelar, de ahí que se estime procedente el *per saltum*.

**5. Estudio de procedencia.** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### 5.1 Requisitos generales.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

**5.1.1. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito y en ellas consta el nombre y la firma autógrafa de quienes la suscriben, por propio derecho, o en representación de algún instituto político; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, así como los hechos en que se basan las impugnaciones y los agravios que consideran les causó.

**5.1.2. Oportunidad.** Los medios de impugnación son oportunos, pues el acto impugnado se emitió el quince de abril de dos mil quince y las demandas se presentaron el dieciocho y diecinueve de abril siguientes, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días para ello.

**5.1.3. Legitimación y personería.** Las impugnaciones se promovieron por parte legítima, pues los juicios ciudadanos fueron presentados por personas que tienen dicho carácter, por propio derecho, y los juicios de revisión constitucional electoral los promueven tres partidos políticos registrados ante el Consejo General del Instituto Electoral local, a través de sus representantes ante dicha autoridad administrativa electoral, tal y como lo reconoce la responsable al rendir los respectivos informes circunstanciados.

**5.1.4. Interés jurídico.** Se actualiza el interés jurídico en la especie, pues los promoventes de los juicios ciudadanos tienen el carácter de candidatos registrados a Gobernador del Estado de Querétaro, por lo que la determinación que se adopte en torno al diseño de las boletas electorales podría tener repercusiones directas en su derecho al voto pasivo.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Los partidos políticos que promueven los juicios de revisión constitucional electoral también cuentan con interés jurídico en la especie, pues, de conformidad con las jurisprudencias de rubro: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR" y "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES", los partidos pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos en defensa del interés público, para impugnar actos o resoluciones de las autoridades electorales que, por su naturaleza y consecuencias, puedan trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios rectores de la materia.

**5.1.5. Definitividad.** También se estima colmado el requisito de procedencia en cuestión, por las razones expuestas en el apartado previo de la presente ejecutoria.

### **5.2 Requisitos especiales de los juicios SUP-JRC-534/2015, SUP-JRC-537/2015 y SUP-JRC-538/2015.**

**5.2.1 Violación de algún precepto de la Constitución General de la República.** En las demandas se aducen violaciones a los artículos 14, 16, 35, párrafo 1, 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que basta para tener por satisfecho el requisito.

**5.2.2 Violación determinante.** Se satisface en la especie, pues la controversia que se plantea versa sobre la impresión y producción de la documentación y material electoral que serán

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

utilizados durante el proceso electoral ordinario 2014-2015 en el Estado de Querétaro, en particular, en la jornada electoral, circunstancia que evidencia las posibles implicaciones del presente asunto con los resultados de las elecciones locales que se celebrarán en la citada entidad federativa.

**5.2.3 Posibilidad y factibilidad de la reparación.** En el caso, la reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales constitucional y legalmente establecidos, pues a la fecha no ha vencido el plazo límite que se desprende del marco normativo electoral local para que se ordene la impresión de la documentación y material electoral que serán utilizados durante el proceso electoral local, de ahí que, en caso de ser fundado lo alegado por los actores, existiría la posibilidad material y jurídica de reparar la afectación.

Por ende, al cumplirse con todos los requisitos de procedencia y no advertirse alguna causa que lleve al desechamiento de los juicios, procede estudiar el fondo de la controversia planteada.

## **6. Estudio de fondo.**

En el presente apartado se desarrollan las razones jurídicas que sustentan la decisión que resuelve los presentes medios impugnativos.

**6.1 Síntesis de agravios.** De la lectura de las demandas se advierten los siguientes agravios:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En el caso se estima aplicable el criterio sustentado en la jurisprudencia de rubro: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL", dado que los agravios de la parte actora se encuentran en diversos apartados de la demanda y no sólo en el apartado denominado "AGRAVIOS QUE CAUSA EL ACTO IMPUGNADO".

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

### **A. Inclusión en las boletas electorales de la fotografía de los candidatos en las elecciones de Gobernador y diputados locales de mayoría relativa.**

Los promoventes de todos los juicios acumulados sostienen esencialmente que el acto impugnado está indebidamente fundado y motivado, pues consideran que al aprobar el diseño de las boletas electorales que se utilizarán en el proceso electoral ordinario que se celebra en la entidad, la autoridad responsable de manera ilegal aplicó lo dispuesto en el artículo 116, párrafo IV, de la Ley Electoral de Querétaro, que sostiene que las boletas electorales deberán incluir la fotografía de los candidatos a los citados cargos de elección popular, en una o tantas ocasiones como aparezcan los partidos coaligados o los que hayan postulado al mismo candidato en común.

La ilegal aludida la hacen consistir en las siguientes premisas:

- i. Dicho precepto jurídico es contrario a lo dispuesto en el artículo 434 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que la boleta electoral no incluirá ni la fotografía ni la silueta del candidato, y
- ii. En los hechos, dadas las circunstancias particulares que se presentan en el actual proceso electoral que transcurre en la entidad y, concretamente, en virtud de que uno de los candidatos a Gobernador está postulado por una coalición conformada por tres partidos políticos y uno más en común, ello implicaría que la fotografía de dicho candidato aparecería cuatro veces en la boleta electoral, mientras que la imagen del resto de los candidatos sólo figuraría en una ocasión, lo cual a

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

su juicio se traduciría en una clara violación al principio de equidad en la contienda que, a su juicio, viciaría de nulidad la mencionada elección.

**iii.** El acuerdo impugnado es contrario al criterio sostenido por esta Sala Superior en la tesis relevante de rubro: “BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO”;

**iv.** La responsable fue incongruente, pues, por un lado, se basó en el criterio de una tesis relevante emitida por la Sala Superior para determinar que era procedente incluir en las boletas electorales un recuadro para candidatos no registrados y, por otro, sostuvo que no era procedente aplicar lo dispuesto en la diversa tesis relevante mencionada en el párrafo anterior, al considerar que sólo representaba un criterio orientador que, al no ser jurisprudencia, no resulta vinculante, y

**v.** Sostiene que la responsable basó su determinación en lo informado por el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los oficios INE/SE/0255/2015 y INE/SE/0330/2015, en los que, sin tener atribuciones para ello, determinó la factibilidad de incluir en las boletas electorales la fotografía de los candidatos a Gobernador y a diputados de mayoría relativa en el Estado de Querétaro, así como un recuadro para candidatos no registrados.

Por tales razones, los actores solicitan la inaplicación al caso concreto de la porción normativa del artículo 116, fracción IV, de la Ley Electoral local, en la parte que señala que las boletas

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

electorales contendrán *“en el caso de la elección de Gobernador y diputados, la fotografía del candidato o de quien encabeza la fórmula de mayoría, en una o tantas ocasiones como aparezcan los partidos coaligados o los que hayan postulado al mismo candidato en común, según sea el caso”*.

### **B. Agravios relativos a otros aspectos vinculados con el diseño de las boletas electorales.**

Movimiento Ciudadano aduce que el diseño de las tres boletas electorales “MUESTRA” incumple con lo previsto en la legislación general y local aplicable, así como en el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el que se aprobaron los lineamientos para la impresión de documentos y producción de materiales electorales para los procesos electorales federales y locales, pues sostiene lo siguiente:

- i. No se ponderan proporcionalmente los espacios para los partidos políticos, respecto del resto de la información que contienen las boletas electorales.
- ii. El espacio destinado para votar por algún candidato no registrado supera en dimensiones a los recuadros que corresponden a los partidos políticos o a candidatos independientes, siendo que deben guardar la misma proporción visual y de área, por razones de equidad e igualdad.
- iii. Considera que se emplean elementos que hacen densa la información del tipo de elección, municipio y distrito.
- iv. En la parte frontal de la boleta electoral para ayuntamientos, no está impresa la fórmula de ayuntamiento de mayoría relativa

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

íntegra, de conformidad con lo previsto en el numeral 19 de la Ley Electoral local, que establece que los ayuntamientos se conforman por un Presidente municipal, dos síndicos y por el número de regidores que corresponda.

Lo anterior, a su juicio, porque en el modelo de boleta que pretende imprimirse para la elección de dieciocho ayuntamientos, se observa que se incluyeron al reverso la lista de candidatos a regidores por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, siendo que en el reverso únicamente va la de candidatos a regidores por el principio de representación proporcional.

**v.** Las pantallas de fondo de colores rojos y grises que se emplean en la impresión hacen que se pierdan dimensiones útiles para ampliar áreas en beneficio de los partidos políticos y candidatos independientes.

**vi.** El instituto local no consideró los lineamientos del INE respecto del tamaño mínimo que debe emplearse para los nombres de los candidatos que debe ser de ocho puntos visible.

**vii.** Solicita que se amplíen las dimensiones de las boletas, de dos a tres centímetros a lo ancho y largo, para que el ciudadano que emita su voto tenga una mejor percepción visual.

### **C. Agravios relacionados con el resto de la documentación y material a utilizar en el proceso electoral local ordinario en Querétaro.**

Movimiento Ciudadano señala que, al emitir el acuerdo impugnado, así como su anexo técnico denominado “Fichas

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Técnicas de Documentación y Material Electoral”, la responsable no tomó en cuenta los siguientes aspectos:

i. Omitió considerar los alcances del artículo 284 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con las casillas especiales, así como lo establecido al respecto en el Acuerdo INE/DG229/2014, del Instituto Nacional Electoral, por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendentes a la ubicación y funcionamiento de las casillas electorales que serán instaladas en la jornada electoral.

Esto, porque el acuerdo impugnado no contiene fichas técnicas de documentación, consistentes en actas, hojas de incidentes, recibos, guías, carteles y sobres para las casillas especiales, a pesar de que se requiere para el día de la jornada electoral, con lo cual incumple el mandato previsto en el artículo 124 de la ley electoral del estado, que dice: “La jornada electoral se desarrollara de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”

ii. Aduce que a fojas 8 a 12 del acuerdo impugnado, la responsable no atendió los lineamientos del Instituto Nacional Electoral, relativos a actas de casilla y otros documentos con emblemas de partidos políticos o candidatos independientes, que establecen que en su diseño se consideraran las características siguientes: a) claridad en la redacción de las instrucciones; b) amplitud en los espacios que faciliten su llenado; c) uso del color para resaltar o diferenciar algunos apartados e instrucciones; d) tipografía mínima de siete puntos para las instrucciones.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

**ii.** En la foja 11 del acuerdo, referente a las “CARACTERÍSTICAS” de actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, el actor aduce que la responsable omite poner espacio para los votos que reciban los candidatos no registrados, contrario a lo que sostenido en la tesis relevante de la Sala Superior cuyo rubro es: “BOLETAS ELECTORALES DEBEN CONTENER UN RECUADRO PARA CANDIDATOS NO REGISTRADOS”.

**iii.** Señala que las dimensiones de las actas aprobadas por el instituto local son de 43x28 cm, mientras que los lineamientos del Instituto Nacional Electoral señalan que debe ser de 21.5x43 cm, de conformidad con los documentos aprobados por el Consejo General de dicho Instituto el veintidós de octubre de dos mil catorce.

**iv.** Menciona que en la foja 40 del acuerdo impugnado, relativo a Carteles de Resultados de la Votación de las elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, el instituto local determinó que los documentos son de 68x93 cm; mientras que los lineamientos del Instituto Nacional Electoral especifican que son de 70x95.

**v.** En lo referente las fojas 42 a 47, referente a Sobres Bolsa de las elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, el instituto omite tener “Sobres Bolsa” para los votos que reciban los candidatos no registrados en cada una de las elecciones.

**vi.** La responsable no consideró en el acuerdo impugnado el Cuaderno de Resultados Preliminares de las Elecciones

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Municipales y el Cuaderno de Resultados Preliminares de las Elecciones en el Distrito, ni incluyó a su anexo la constancia de mayoría y validez de la elección, a que se refieren los lineamientos del Instituto Nacional Electoral.

**vii.** El Instituto Electoral local incumplió con lo ordenado en los lineamientos contenidos en el acuerdo del Instituto Nacional Electoral, al no emitir, ni referenciar en el acuerdo impugnado el Manual de Control de Calidad de uso interno, a través del cual se detalle la manera de supervisar la producción de la documentación electoral y garantizar que el fabricante cumpla con las especificaciones técnicas.

**viii.** En los lineamientos del Instituto Nacional Electoral se refiere que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece “aquellos electores que no sepan leer o que se encuentren impedidos físicamente para marcar sus boletas podrán hacerse asistir por una persona de su confianza que les acompañe”

Lo que, vinculado con el interés de los organismos públicos locales para que los ciudadanos con capacidades diferentes ejerzan su derecho al voto, lleva a que se deba incorporar entre los materiales una mampara especial, cuyo propósito es el de facilitar la emisión del voto ciudadano con dificultad motriz y gente de estatura pequeña, con características muy precisas que detalla en su demanda.

**ix.** Señala que los lineamientos del Instituto Nacional Electoral, relativos a las Bases para Urnas, establecen que *“los OPLS deberán incorporar entre sus materiales electorales una base*

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

*porta urnas, que además de exhibirlas servirá de apoyo a las personas con capacidades diferentes, específicamente a los ciudadanos con dificultad motriz y gente de estatura pequeña. El material debe tener las siguientes características”, sin embargo, en el anexo del acuerdo impugnado no se da cuenta que se haya aprobado dicha base como material electoral.*

### **D. Agravios relativos al número de boletas a imprimir para el proceso electoral local.**

Movimiento Ciudadano plantea que el número de boletas electorales a imprimir aprobadas por el Consejo del Instituto Electoral local no atiende a lo previsto en el artículo 116, penúltimo párrafo, de la Ley Electoral local, que establece: *“La cantidad de boletas electorales se determinará tomando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral proporcionado por el INE para el proceso electoral ordinario”.*

Lo anterior, porque en el contenido del acuerdo impugnado no existe mención del dato que la responsable solicitó al Instituto Nacional Electoral sobre el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de Querétaro, a pesar de que en términos de los ordinales 136 a 139 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a la fecha de su emisión, ya se tenía la certeza del número de personas inscritas en el padrón, como se advierte de la siguiente dirección electrónica: [http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est\\_sex.php?ed\\_o=22](http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?ed_o=22), que el padrón electoral de Querétaro al diez de abril del año en curso, es de 1,457,685 ciudadanos.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

En ese tenor, el actor aduce que la cantidad de boletas electorales que la responsable ordenó imprimir (1'550,00), supera en 92,315 al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad federativa, lo que, a su juicio, torna ilegal el acuerdo impugnado en ese aspecto.

### **6.2 Pretensión, causa de pedir y litis**

Como se puede apreciar, la **pretensión** de los actores en los presentes asuntos consiste en que se revoque el acuerdo impugnado para los siguientes efectos:

- a) Que se modifique el modelo de boletas electorales que se utilizarán en las elecciones locales a celebrarse en junio de este año, y se apruebe uno nuevo en el que no se incluyan las fotografías de los candidatos, y se rediseñen las dimensiones de tamaño, así como otros elementos contenidos en el modelo aprobado por la responsable.
- b) Que se ordene a la autoridad responsable ajustar toda la documentación y material electoral a los parámetros aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo INE/CG218/2014, "POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA IMPRESIÓN DE DOCUMENTOS Y PRODUCCIÓN DE MATERIALES ELECTORALES PARA LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES".

La **causa de pedir** radica fundamentalmente en que, desde la perspectiva de los promoventes, el Instituto Electoral local violó los principios de legalidad, congruencia y debida fundamentación y motivación al aprobar el acuerdo impugnado.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Por tanto, la *litis* en los presentes asuntos se constriñe a establecer si dicha determinación cumplió con la constitucionalidad y legalidad que debe contener todo acto de autoridad, o si, por el contrario, el acto que ahora se impugna se encuentra apegado a derecho.

### **6.3 Metodología de estudio de los agravios.**

Por razones de método, el estudio de los agravios se realizará en un orden distinto al planteado por los enjuiciantes, sin que ello les cause afectación jurídica, pues, de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que lo trascendental es que todos sean estudiados.

En ese sentido, los temas expuestos por los actores en los presentes asuntos se analizarán en el orden siguiente:

- A. Inclusión en las boletas electorales de la fotografía de los candidatos en las elecciones de Gobernador y diputados locales de mayoría relativa;
- B. Agravios relativos a otros aspectos vinculados con el diseño de las boletas electorales;
- C. Agravios relacionados con el resto de la documentación y material a utilizar en el proceso electoral local ordinario en Querétaro;
- D. Agravios relativos al número de boletas a imprimir para el proceso electoral local;

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

E. Al emitir las especificaciones técnicas de las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, la responsable no previó un espacio para computar los votos a candidatos no registrados, y

F. La responsable omitió prever la elaboración de las “bases porta urnas”, dentro del material electoral que incluyó en el anexo técnico.

### **6.4 Contestación de los agravios.**

#### **A. Inclusión en las boletas electorales de la fotografía de los candidatos en las elecciones de Gobernador y diputados locales de mayoría relativa.**

Los agravios atinentes son **infundados**, pues contrariamente a lo que exponen los promoventes, esta Sala Superior estima que la inclusión de la fotografía de los candidatos a Gobernador y diputados de mayoría relativa en las boletas electorales que se utilizarán en el actual proceso electoral ordinario en el Estado de Querétaro es una medida tendente a potenciar o maximizar el derecho humano al voto previsto en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución federal, al dotar al ciudadano de un elemento adicional y útil en la boleta electoral que le permitirá emitir un voto más informado y, por ende, más libre.

Para evidenciar lo anterior se procederá a analizar y desestimar de manera puntual los diversos motivos de inconformidad planteados al respecto.

#### *i. Indebida fundamentación y motivación*

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

En oposición a lo planteado por los actores, se estima que el acuerdo impugnado está debidamente fundado y motivado, pues en el caso concreto resulta aplicable lo dispuesto por el legislador queretano en el artículo 116, fracción IV, de la Ley Electoral local y no el diverso artículo 434 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los preceptos jurídicos señalados establecen lo siguiente:

### LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

**“Artículo 116.** *Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales foliadas para cada elección, las que se harán conforme al modelo que apruebe el Consejo General y contendrán:*

[...]

*IV. Color o combinación de colores y emblema del partido político en el orden que le corresponde según la antigüedad de su registro; en el caso de la elección de Gobernador y diputados, la fotografía del candidato o de quien encabeza la fórmula de mayoría, en una o tantas ocasiones como aparezcan los partidos coaligados o los que hayan postulado al mismo candidato en común, según sea el caso. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en el mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición;*

[...]

### LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

**“Artículo 434.**

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

Si bien es cierto que ambos preceptos normativos regulan el mismo tema, en concreto, los elementos que deben contener –o no– las boletas electorales, y, por cuanto hace a la inclusión de

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

imágenes o fotografías en ellas, las reglas establecidas por el legislador local y federal aparentan ser incompatibles, pues el primero de ellos no sólo lo permite, sino que exige su inclusión en determinadas elecciones de cargos de elección popular a nivel local, mientras que el segundo lo prohíbe, debe señalarse que ambos ordenamientos jurídicos –Ley Electoral local y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales– se refieren y, por tanto, tienen aplicación en distintos tipos de elecciones.

En efecto, el artículo 434 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se refiere a las boletas electorales que deberán de utilizarse en elecciones de carácter federal, es decir, cuando se renueven los cargos de Presidente de la República, diputados federales de mayoría relativa y representación proporcional, así como Senadores por ambos principios.

Se llega a dicha conclusión, a partir del análisis de la ubicación en la que el legislador ordinario decidió colocar al precepto jurídico invocado, desde la lógica del contexto integral en que se regularon todos los actos, etapas y elecciones que se regulan en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, se tiene en consideración que el artículo 434 del citado ordenamiento jurídico se encuentra contemplado en un capítulo relativo a la documentación y el material electoral, que corresponde al título de los actos de la jornada electoral relacionados con la elección federal, dentro del Libro Séptimo,

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

relativo a las candidaturas independientes, circunstancia que hace patente que la prohibición prevista en la citada Ley General no se dirige a regular las boletas electorales de las elecciones locales, sino que en esencia buscó evitar que los candidatos independientes utilicen su fotografía de manera equiparable al emblema que emplean los partidos políticos.

Además, cabe sostener que si el legislador ordinario hubiese tenido la intención de establecer dicha prohibición de incluir fotografías o imágenes en las boletas electorales no sólo en las elecciones de federales, sino en todas las que se celebran también en las entidades federativas para renovar cargos locales, lo lógico hubiera sido que se incluyera el artículo correspondiente dentro del apartado de dicha Ley General relativo a las reglas generales para los procesos electorales federales y locales.

No obstante, del estudio del apartado atinente a las reglas generales para procesos electorales federales y locales, se advierte que dentro de los temas que el legislador ordinario determinó que deben regir ambos tipos de elecciones, se previó el artículo 216, relativo a la impresión de Documentos y Producción de Materiales, que establece lo siguiente:

### **Artículo 216.**

*1. Esta Ley y las leyes electorales locales determinarán las características de la documentación y materiales electorales, debiendo establecer que:*

*a) Los documentos y materiales electorales deberán elaborarse utilizando materias primas que permitan ser recicladas, una vez que se proceda a su destrucción;*

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

*b) En el caso de las boletas electorales deberán elaborarse utilizando los mecanismos de seguridad que apruebe el Instituto;*

*c) La destrucción deberá llevarse a cabo empleando métodos que protejan el medio ambiente, según lo apruebe el Consejo General o local respectivo, y*

*d) La salvaguarda y cuidado de las boletas electorales son considerados como un asunto de seguridad nacional.*

Como se puede apreciar de la anterior transcripción, 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.

En consonancia con lo anterior, el legislador del Estado de Querétaro previó la regulación de diversos aspectos relacionados con las elecciones locales en la Ley Electoral local, entre ellos, los requisitos que deberán contener las boletas electorales que se utilizarán el día de la jornada electoral para renovar tales cargos.

En ese sentido, se concluye que en la especie no existe la contradicción entre las normas apuntadas que plantean los enjuiciantes, pues, como se ha razonado, aunque ambas regulan aspectos relacionados con los elementos que deben o no contener las boletas electorales, lo cierto es que se refieren a distintos tipos de elecciones –federales y locales, respectivamente–.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Aunado a ello, se tiene presente que la Constitución General de la República, en el artículo 41, Base V, Apartado B, fracción V, establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que señala la propia norma fundamental y las leyes, emitir los lineamientos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

En congruencia con dicha previsión, el artículo 104, párrafo 1, incisos a) y g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que corresponde a los organismos públicos locales –como lo es el Instituto Electoral de Querétaro– aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que establezca el Instituto Nacional Electoral en ejercicio sus facultades constitucionales y legales, circunstancia que conlleva, entre otros aspectos, la impresión de los documentos y producción de los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita dicha autoridad nacional.

Al respecto, es importante destacar que para dar cumplimiento al citado mandato constitucional, en sesión extraordinaria de veintidós de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG218/2014, "POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA IMPRESIÓN DE DOCUMENTOS Y PRODUCCIÓN DE MATERIALES ELECTORALES PARA LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES".

En ese sentido, del análisis de la parte conducente de los LINEAMIENTOS PARA LA IMPRESIÓN DE DOCUMENTOS Y

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

PRODUCCIÓN DE MATERIALES ELECTORALES PARA LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES, la autoridad administrativa electoral estableció los elementos mínimos que deben contener las boletas electorales que se utilizarán en ambos tipos de procesos, federales o locales, y si bien no incluyó expresamente el elemento consistente en la fotografía de los candidatos, tampoco lo prohibió, ni aludió o fundó tal determinación en el multicitado artículo 434 de la Ley General.

Por el contrario, en el apartado denominado “II. MARCO LEGAL” de dicho acuerdo, se estableció que *“Los OPLs cuyas legislaciones locales contemplen información adicional a la señalada en estos lineamientos, podrán incluirla en su documentación o material electoral, siempre y cuando no se oponga a lo establecido en el presente documento”*.

Además, debe enfatizarse que en el apartado del mencionado acuerdo atinente a la “IV. DOCUMENTACIÓN ELECTORAL”, que detalla el contenido mínimo que deben contener las boletas electorales, se estableció que *“los OPLs podrán incluir, en su caso, los elementos adicionales que se consideren en sus legislaciones locales, sin que se oponga a los presentes lineamientos”*.

Finalmente, cabe precisar que los artículos 65, fracción II, y 78, fracción II, de la Ley Electoral local establecen respectivamente que el Consejo General del Instituto Electoral local tiene competencia para imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

efecto emita el Instituto Nacional Electoral y lo que señale esa ley, así como que la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del propio organismo público local tiene competencia para elaborar los formatos de documentación electoral conforme a los lineamientos que, en su caso, fije el Instituto Nacional Electoral.

En función del marco jurídico descrito, se estima que la autoridad responsable fundó y motivó debidamente el acto impugnado, pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la citada Ley Electoral, dicho Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por la observancia de los principios que rigen la materia electoral y, en concreto, del principio de legalidad, que entre otros aspectos implica que está obligado a aplicar las disposiciones legales que lo obligan de manera expresa para la organización de las elecciones locales, lo que se cumplió en el caso, pues se ajustó a los requisitos previstos en el artículo 116, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, así como a los lineamientos aprobados por el Instituto Nacional Electoral en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Por otra parte, esta Sala Superior advierte que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otras cuestiones, que las

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

elecciones locales se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, así como que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Ello implica que tanto la Constitución federal, como las leyes generales en la materia electoral –de Instituciones y Procedimientos Electorales; de Partidos Políticos, y en Materia de Delitos Electorales– constituyen un parámetro que establece ciertas pautas mínimas que las legislaturas de los congresos locales deben observar al momento de aprobar, modificar o derogar las disposiciones locales relacionadas con la materia, pues, en tanto leyes generales, pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.<sup>2</sup>

Sin embargo, el fundamento material de validez de todo el ordenamiento jurídico lo constituye el bloque de constitucionalidad –es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por nuestro país–, por lo que puede darse el supuesto de que el legislador de alguna entidad federativa regule algún tema de manera **que potencie o maximice en mayor medida un derecho humano** reconocido en el referido bloque de constitucionalidad, respecto de las pautas o directrices que se establecen en torno a dicho aspecto en las leyes generales.

---

<sup>2</sup> Tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 5de rubro: LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Tesis P. VII/2007, Materia Constitucional, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

A juicio de este órgano jurisdiccional dicha circunstancia acontece en la especie, pues se estima que al prever que uno de los elementos que deben incluir las boletas electorales de las elecciones de Gobernador de la entidad y diputados locales de mayoría relativa es la fotografía de los candidatos, el legislador queretano dispuso de una regulación que beneficia al ciudadano, al proporcionarle un elemento adicional a los que expresamente prevén las leyes generales, que se considera de utilidad para contribuir a que se emita un voto más informado, sobre todo, para aquellas personas en la entidad que tengan niveles bajos de instrucción y que, por ende, presenten algún tipo de complicación para leer y entender adecuadamente la información que contiene la boleta electoral.

En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1º; 35, párrafo 1; 41, párrafos primero y segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 5, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º; 30, párrafo 2; 98, párrafo 1; 104, numeral 1, incisos a) y g), así como 266 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 116, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, sustentada en el principio pro persona y conforme al nuevo paradigma de derechos humanos, así como al principio de máxima publicidad electoral, se concluye que es jurídicamente admisible incluir en las boletas electorales que se utilizarán en el elecciones locales, elementos adicionales a los expresamente establecidos en la citada legislación general, como es el caso de la fotografía de todos los candidatos que contienden en una determinada elección, en la medida en que

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

dicha regulación estatal contribuya a potenciar el derecho humano al voto activo, y siempre y cuando no se ponga en riesgo alguno de los principios que rigen la materia electoral.

Lo anterior es acorde con lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución federal, el cual debe entenderse en el sentido de que todas las autoridades mexicanas, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos constitucionales (*previstos en la propia Constitución*) y constitucionalizados (*los contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea parte, atento a lo previsto en el primer párrafo del artículo 1º del ordenamiento constitucional*); conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, es posible sostener que la interpretación pro persona se torna en guía de la interpretación conforme, que a su vez debe regir desde un primer momento toda lectura y operación jurídicas en las que se involucren disposiciones sobre derechos humanos. De esa suerte, esa interpretación requiere de la armonización de la norma a fin de que se dirija, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la protección más amplia. Lo que a su vez conlleva a extender los alcances de sus derechos al máximo y reducir sus limitaciones al mínimo.

Tomando en consideración las citadas pautas interpretativas procede analizar los artículos 35 y 41, párrafo segundo, Bases I

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

y V, de la Constitución General de la República, que en la parte en que interesa al caso establecen lo siguiente:

“**Artículo 35.**- Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

[...]

**Artículo 41.**- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. [...]

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. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

[...]"

De los preceptos constitucionales transcritos se advierte que los principios que rigen la función electoral son los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

Respecto del principio de certeza este órgano jurisdiccional ha considerado que consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, en la legislación expedida con la oportunidad debida, de modo tal que todos los participantes en el procedimiento electoral, conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que está vinculada la actuación de todos los sujetos que han de intervenir, así como la de las autoridades electorales.

Así, la observancia del principio de certeza se traduce en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el procedimiento electoral conozcan con la oportunidad adecuada las normas electorales que rigen el procedimiento electoral; entre otros aspectos, el efecto jurídico que conlleva la emisión del voto emitido por los ciudadanos, dotándolo de seguridad y transparencia, con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinataria de las normas jurídicas electorales.

**En este sentido, las normas relativas al derecho de voto, tanto activo como pasivo, deben ser interpretadas con un**

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

**criterio de progresividad y maximización, que proporcione la protección más amplia de su vigencia eficaz, en beneficio del titular del derecho político-electoral, en su caso y de todos o del mayor número de electores, cuando así proceda.**

En el caso particular, esta Sala Superior advierte que el presente asunto guarda estrecha relación con el principio de máxima publicidad, mismo que fue incorporado a la Constitución federal el diez de febrero del dos mil catorce, a través del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, que adicionó el señalado principio a los principios rectores de la función electoral, establecidos en los artículos 41 y 116, al tenor de lo siguiente:

### **“Artículo 41. ...**

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo 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, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.**

### **Artículo 116. ...**

[...]

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

**b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;**

[...]”.

Al respecto, esta Sala Superior estima que dicho principio rector de la materia electoral implica, entre otras cuestiones, que en el contexto de la contienda electoral debe exteriorizarse de modo claro y exhaustivo la imagen y persona de los candidatos a ocupar cargos de elección popular, pues de ese modo se contribuye al derecho a la información del ciudadano, lo que se traduce en posibilitar una identificación más rápida y precisa de las distintas alternativas políticas que contienden en la elección.

En ese tenor, se advierte que la incorporación de la fotografía de los candidatos en las elecciones de Gobernador y diputados locales de mayoría relativa en el Estado de Querétaro, constituye una medida que resulta eficaz para hacer vigente el principio constitucional de máxima publicidad en materia electoral, mismo que debe observar el Instituto Electoral de la mencionada entidad federativa, de conformidad con el artículo 98, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que, como se ha detallado, la incorporación de dicho elemento a las boletas electorales contribuye que en el momento en que el ciudadano acuda a las

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

urnas, se encuentre en mejores condiciones de ejercer su derecho humano al voto.

Ello cobra aun mayor relevancia si se toma en consideración la posibilidad de que contiendan candidatos independientes en las elecciones locales señaladas, pues, mientras que los partidos políticos cuentan con emblemas arraigados en nuestra sociedad que tienen como finalidad su adecuada identificación a cargo de la ciudadanía, los candidatos ciudadanos no gozan de dicha circunstancia, razón por la cual se estima que la incorporación de su fotografía en la boleta electoral resultará de utilidad para que el elector cuente con un elemento apto que le permita identificarlos y, de ese modo, sufragar a su favor en caso que así lo decida.

Asimismo, se debe señalar que corresponde a los ciudadanos ejercer el derecho de voto activo, el cual debe ser universal, libre, secreto y directo.

Por cuanto hace al tema del diseño de las boletas electorales, la Sala Superior ha sostenido una línea jurisprudencial progresiva en el sentido de permitir la inclusión de elementos adicionales a los previstos en la legislación que tiendan a maximizar el derecho a votar, siempre y cuando se trate de expresiones que no pongan en riesgo los principios que rigen la materia electoral, como se demuestra a continuación:

- 1. Prohibición de incluir imágenes o fotografías de candidatos en el emblema de una coalición.*

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-038/99 y acumulados, relacionados con la aprobación del emblema adoptado por la coalición "Alianza por el Cambio", integrada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, conformado por los emblemas de ambos partidos y adicionado con la fotografía de Vicente Fox Quesada, entonces candidato a la presidencia de la república, la Sala Superior determinó revocar el acuerdo del otrora Instituto Federal Electoral que aprobó dicho emblema, con base en lo siguiente:

De la interpretación gramatical, sistemática, histórica y funcional del concepto "emblema" en el derecho positivo mexicano y, en particular, en el contexto normativo del derecho electoral, se concluyó que el objeto claro e indiscutible que se persigue legalmente con el emblema exigido, consiste en caracterizar e identificar a los partidos políticos o a las coaliciones, de tal modo que no puedan ser confundidos con otras de estas organizaciones políticas. Con base en ello, se razonó que cuando en un emblema se pretende destacar, identificar o representar a elementos que no concuerdan con la esencia misma del partido o de la coalición, como es el caso de los candidatos, esto constituye un desvío del objeto jurídico para el que exige la ley este elemento.

En ese sentido, la Sala Superior sostuvo que la misma consecuencia se relaciona directamente con las boletas electorales, pues si la ley dispone que en ellas se incluyan los emblemas de los partidos y que sobre ellos se manifieste la voluntad de sufragar a favor de uno u otro, al incluir la fotografía de un candidato en el emblema y llevarlos así hasta la boleta

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

electoral, se merma la importancia de la participación que les corresponde en la elección a los partidos políticos, al destacar la figura del candidato frente a la del partido.

Además, en dicho precedente 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" era ilegal, pues no sólo figuraría en las boletas electorales que se utilizarían en la elección presidencial, sino también en las de 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.

Lo anterior, toda vez que la fotografía impresa en las boletas electorales de uno sólo de los contendientes en dicho proceso electoral, y no así del resto, podría tener un efecto propagandístico inductivo en la emisión del voto a favor de la coalición señalada y, por ende, reportar efectos perniciosos en algún grado, al ofrecer la posibilidad de confusión en el elector menos participativo y poco letrado para identificar a los candidatos por los que iba a sufragar (en alusión las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión), lo que atentaba contra los principios que rigen el proceso electoral.

Por esas razones, la Sala Superior revocó el acto impugnado en la parte relativa al emblema de coalición, para efectos de que se excluyera del emblema de la coalición denominada "Alianza por el Cambio" la imagen de su entonces candidato a la Presidencia de la República.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Cabe señalar que dicho criterio dio origen a la tesis relevante de rubro: BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO.

### *2. Inclusión del sobrenombre de los candidatos.*

Al resolver el SUP-RAP-188/2012, la *litis* sometida a consideración de esta Sala Superior se centró sobre la juridicidad de una resolución del Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral por la que se autorizó que siete ciudadanos, todos ellos candidatos a diputados federales por el principio de mayoría relativa, aparecieran en las boletas electorales con el nombre como son conocidos públicamente.

Como parte de la argumentación de dicho asunto, se razonó que si bien era cierto que el legislador estableció el contenido de las boletas electorales, en ningún momento estableció restricción o prohibición alguna que constituyera un impedimento para potenciar y hacer efectivo el derecho a ser votado de los ciudadanos, siempre y cuando ello no se tradujera en una afectación a alguno de los principios que rigen en la materia electoral, esto es, se sostuvo que no existía una restricción para que la autoridad administrativa electoral pudiera aprobar la inclusión de elementos adicionales a los establecidos en la legislación electoral, que permitieran la mejor identificación de los electores, respecto de los candidatos de entre los cuales deberá seleccionar para emitir su sufragio a favor del mismo.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Bajo esa lógica, se expuso que el nombre con el que se conoce públicamente a un candidato, o sobrenombre, puede ser un elemento útil para la identificación del candidato por parte de los electores que habrán de emitir su sufragio en su favor, en la medida en que se trate de expresiones razonables y pertinentes, que no empleen palabras que puedan inducir a confusión al electorado, o que vayan en contravención o detrimento de los principios que rigen la materia electoral.

Finalmente, se precisó que la inclusión del sobrenombre en las boletas electorales deberá ser en adición al nombre y apellidos con los que esté registrado el candidato, esto es, en ningún momento puede ser en sustitución o eliminando un elemento de las mismas, contemplado expresamente en las disposiciones normativas correspondientes, como lo es el apellido paterno, materno y nombre completo del candidato o candidatas.

A dicho precedente se incorporaron posteriormente otros dos que se sustentaron en el mismo criterio, lo que dio origen a la jurisprudencia de rubro: **BOLETA ELECTORAL. ESTÁ PERMITIDO ADICIONAR EL SOBRENOMBRE DEL CANDIDATO PARA IDENTIFICARLO (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)**.

### *3. Inclusión de un recuadro o espacio específico para votar por candidatos no registrados.*

Finalmente, se hace referencia al juicio ciudadano SUP-JDC-887/2013, en el que se controversió una determinación del Tribunal Electoral del Estado de Baja California, que confirmó un acuerdo emitido por la autoridad administrativa electoral de

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

dicha entidad federativa, a través del cual, en lo relativo a los requisitos que debían reunir las boletas electorales a utilizarse en el proceso electoral tenía verificativo en dicho Estado, no previó la inclusión de un recuadro para candidatos no registrados.

Al resolver dicho asunto, la Sala Superior consideró fundadas las alegaciones de la parte actora, al estimar que la participación política de los ciudadanos, mediante el ejercicio del derecho a elegir a sus representantes, supone la posibilidad de que manifiesten libremente su preferencia política, sea a favor de un candidato o de cualquier otra persona, porque sólo de esa manera se garantiza que el resultado del ejercicio comicial atienda a la determinación democrática de aquellos en que reside la soberanía nacional, precisamente, porque el sufragio constituye el mecanismo directo para que la ciudadanía defina el rumbo del país, lo que se materializa, a través de las determinaciones jurídicas y políticas adoptadas por los representantes populares, que resultan del ejercicio democrático electoral.

En ese sentido, se consideró que la libertad del sufragio, lleva intrínseca la posibilidad de que el elector emita su voto a favor de la alternativa que considere más idónea para el desempeño del cargo público, con independencia de que la opción que elija haya o no obtenido su registro ante la autoridad electoral competente, toda vez que, el voto debe ser emitido con plena libertad externa e interna, es decir, libre de toda injerencia exterior y sin condición limitativa para emitirlo en un sentido determinado.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Finalmente, se concluyó que el derecho al voto lleva aparejada la correspondiente obligación de las autoridades encargadas de organizar los comicios, de realizar todos los actos necesarios, a fin de instrumentar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno del derecho, con independencia de que en la normativa de las entidades federativas no exista disposición de rango legal dirigida a posibilitar a los ciudadanos a emitir su sufragio por alternativas no registradas por la autoridad.

Por ende, se resolvió revocar la sentencia entonces impugnada, para efecto de ordenar al Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California que emitiera otro en el que incluyera en las señaladas boletas electorales, un espacio o recuadro en el que los ciudadanos electores puedan emitir su sufragio a favor de candidatos no registrados.

Ahora bien, tomando en consideración los mencionados criterios sostenidos por esta Sala Superior, cabe analizar la regulación del ejercicio del derecho de voto en la legislación general y local, por cuanto hace a los elementos que deben contener las boletas electorales.

El artículo 12, párrafo 2, de la citada Ley General, establece que independiente del tipo de elección y, en su caso, del convenio de coalición que celebren los partidos políticos, cada uno debe aparecer identificado con su propio emblema en la boleta electoral; por tanto, los votos emitidos a favor de los partidos políticos coaligados se suman para el candidato

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

postulado por la coalición, y cuentan para los institutos políticos que integran la coalición.

En los numerales 266 y 432 de la Ley General Electoral federal se prevé que, para la emisión del voto de los ciudadanos, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobará, el modelo de boleta electoral para el caso de la elección de diputados al Congreso de la Unión.

Finalmente, por cuanto hace a las elecciones de cargo de elección popular a nivel local en el Estado de Querétaro, el artículo 116 de la Ley Electoral local dispone los requisitos para el diseño de las boletas electorales, entre ellos, el previsto en la fracción IV, en el sentido de que en el caso de la elección de Gobernador y diputados, deberán incluir la fotografía del candidato o de quien encabeza la fórmula de mayoría, en una o tantas ocasiones como aparezcan los partidos coaligados o los que hayan postulado al mismo candidato en común.

A partir del marco constitucional y legal detallado, en congruencia con la línea jurisprudencial de esta Sala Superior en cuanto hace a la maximización del derecho humano al voto, en particular, en aspectos vinculados con el diseño de las boletas electorales, se estima que la inclusión en ellas de un elemento adicional, como es la fotografía de los candidatos que corresponda conforme a legislación local, es un elemento útil que contribuye para que el electorado identifique plenamente al candidato por el cual puede expresar su sufragio.

Bajo esa lógica, se estima que la mencionada fotografía representa un elemento que contribuye a maximizar o potenciar

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

el derecho a votar y a ser votado para ocupar un cargo de elección popular, sin que en modo alguno se advierta que ese solo hecho ponga en peligro los principios que rigen la materia electoral. Ello, pues no se advierte que la incorporación de la fotografía de los candidatos a los cargos descritos atente en contra del sistema legal, si se toma en consideración que su inclusión en las boletas no configura propaganda ilegal, pues, como se ha señalado, contribuyen a identificar al candidato, con lo cual se da cumplimiento al principio de certeza previsto en el artículo 41 constitucional, pues los electores los pueden reconocer la imagen del candidato y así, tendrán mayores elementos para emitir un voto informado y libre.

El voto libre implica, además de condiciones externas que denoten la ausencia de injerencia en la voluntad del elector, una característica inmanente o consustancial a las condiciones internas del ciudadano para externar el sentido de su voto. En efecto, la libertad para la emisión del sufragio se encuentra también referida al ámbito interno de la voluntad del elector, lo que quiere decir que el ciudadano cuenta con el derecho de expresar el sentido de su voto a favor de la opción que considere más idónea para ejercer la función de representante popular, sin que esa voluntad pueda válidamente restringirse, limitarse o acotarse, a las opciones o alternativas de candidatos registrados por la autoridad administrativa electoral.

En ese sentido el sufragio libre debe entenderse como la libertad para que el elector emita su voto en el sentido que considere más idóneo, decisión que se ve directamente beneficiada con información que la ayude a identificar con

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

mayor certeza a sus candidatos, pues de lo contrario se estaría coartando el derecho a expresar con libertad la opción que considere más idónea para ocupar el cargo respectivo.

Al respecto, el principio constitucional de libertad del sufragio tiene como alcance el establecimiento de normas, la toma de decisiones y la instrumentación de todos los elementos necesarios que posibiliten a los electores, emitir un sufragio libre de limitaciones, restricciones y presiones, que puedan tener como efecto privarle de manifestar libremente su voluntad de sufragar a favor de la alternativa que considere más idónea o apta para desempeñar el cargo público que al efecto se elige.

Ello es así, en virtud de que el derecho y obligación al voto activo, constituye el elemento esencial en que se sustenta todo ejercicio democrático, porque es la participación de la ciudadanía la que determina la voluntad soberana del Estado, de tal manera que proporcionar a la ciudadanía elementos adicionales en la boleta electoral que le permita emitir un voto más informado contribuye a potenciar su libertad de voto, lo cual acorde con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien es cierto que en la Ley General se estableció una pauta que prohíbe expresamente incluir dicho elemento en las boletas electorales, se concluye que la inclusión de la imagen de los candidatos a Gobernador y diputados locales de mayoría relativa en Querétaro es una medida apta prevista por el legislador local que contribuye a potenciar la libertad del voto, siempre y cuando no se utilice para sustituir o reemplazar

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

alguno de los elementos que expresamente prevé la legislación general y local para ello, lo que no acontece en el caso, de ahí que se estime razonable que el legislador local no atendiera en ese puntual aspecto a la mencionada pauta normativa.

Inclusive, existen diversos ejemplos de medidas similares en el derecho comparado. De una revisión de la legislación electoral en otros países, se advierte que en países como Belice,<sup>3</sup> Bolivia,<sup>4</sup> Brasil,<sup>5</sup> Ecuador,<sup>6</sup> El Salvador,<sup>7</sup> Guatemala,<sup>8</sup> Honduras,<sup>9</sup> Paraguay,<sup>10</sup> Perú<sup>11</sup> y Portugal,<sup>12</sup> la legislación local prevé la inclusión de la fotografía de candidatos a diversos cargos de elección popular.

Por las razones apuntadas resultan infundados los agravios expuestos por las partes en torno a este tema y, en función de ello, se estima inatendible su solicitud de inaplicar al caso concreto la porción de la porción normativa precisada del artículo 116, fracción IV, de la Ley Electoral local.

*ii. La disposición local aplicada por la responsable es contraria al principio de equidad de la elección.*

Los actores alegan que, dadas las circunstancias particulares que se presentan en el actual proceso electoral que transcurre en la entidad y, concretamente, en virtud de que uno de los candidatos a Gobernador está postulado por una coalición

---

<sup>3</sup> Artículo 59 de la Lei das Eleições.

<sup>4</sup> Artículo 139, inciso a), de la Ley del Régimen Electoral.

<sup>5</sup> Artículo 95 del Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar Brasília.

<sup>6</sup> Artículo 59 de la Ley de Elecciones.

<sup>7</sup> Artículo 239 del Código Electoral.

<sup>8</sup> Artículo 81 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

<sup>9</sup> Artículo 122 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

<sup>10</sup> Artículo 171 del Código Electoral Paraguayo.

<sup>11</sup> Artículo 166 de la Ley Orgánica de Elecciones.

<sup>12</sup> Artículo 95 de la Lei Eleitoral para a Assembleia da República.

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

conformada por tres partidos políticos y uno más en común, ello implicaría que la fotografía de dicho candidato aparecería cuatro veces en la boleta electoral, mientras que la imagen del resto de los candidatos sólo figuraría en una ocasión, lo cual a su juicio se traduciría en una clara violación al principio de equidad en la contienda que, a su juicio, viciaría de nulidad la mencionada elección.

El agravio se estima **infundado**, pues, contrariamente a lo que plantean los promoventes, esta Sala Superior no advierte en qué medida el solo hecho de que la fotografía de un candidato figure en la boleta electoral más veces que la de los otros candidatos al mismo cargo de elección popular, en función del número de partidos coaligados que postularon en común su candidatura, ello pueda producir alguna afectación a la equidad de la elección, o bien, que sea un elemento inductivo al voto por condicionar o predisponer al electorado a favor o en contra de alguna de las opciones políticas a elegir.

En efecto, por una parte se advierte que los ciudadanos y partidos políticos promoventes se limitan a señalar de manera genérica que de aprobarse el modelo de boletas electorales cuestionado en la presente instancia se viciarían de nulidad las elecciones locales, toda vez que se generaría un daño irreparable al principio de equidad en la contienda electoral, sin precisar algún argumento en concreto o exponer las razones o premisas en que se sustenta tal conclusión, ni aportar algún elemento probatorio que resulte apto para acreditar su dicho.

Además, se estima que la igualdad o equidad a la que refieren los actores se satisface en el momento en el que todos los

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

partidos políticos tienen la posibilidad de coaligarse o de presentar candidaturas comunes para contender en los comicios locales.<sup>13</sup>

En efecto, el artículo 174 de la Ley Electoral local precisa que los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales o, en su caso, postular candidatos en común con otros partidos, pero en ninguno de ambos supuestos podrá producirse entre ellos transferencia de votos.

Precisamente esa prohibición de que se produzca la transferencia de votos entre los partidos políticos coaligados es la razón que justifica que en una boleta electoral pueda aparecer el nombre de un candidato a alguno de los cargos públicos a renovar, tantas veces como partidos políticos que lo postulan de manera común.

Lo anterior implica que, independientemente de que se incluya o no el elemento de la fotografía de los candidatos en la boleta electoral, la lógica sistemática y evolutiva de nuestra legislación ya prevé que en una misma boleta exista la posibilidad de que el nombre de un candidato figure en la boleta electoral más veces que el de los otros candidatos al mismo cargo de elección popular, en función del número de partidos coaligados que postularon en común su candidatura, sin que ello suponga una trasgresión a la equidad de la contienda, pues lo que en realidad se busca con dicha medida es tener un parámetro objetivo y cierto que permita advertir cuál es la verdadera representatividad que tiene cada uno de los partidos políticos

---

<sup>13</sup> Salvo aquéllos que por ser de nueva creación deben contender solos en el primer proceso electoral posterior a la obtención de su registro como partidos políticos, para demostrar sus verdaderos niveles de representatividad.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

coaligados, a diferencia del rebasado esquema de transferencia de votos por convenio de coalición, en el que la fuerza electoral de los partidos coaligados podía resultar artificial o ficticia.

Lo anterior encuentra justificación en la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas, en la que consideró que lo dispuesto en el artículo 96, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entonces vigente resultaba inconstitucional, porque el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos de un partido político a otro que preveía el citado precepto, provoca que la voluntad expresa de un elector se vea alterada, menoscabada o manipulada, en detrimento los principios de certeza y objetividad.

Derivado de dicha ejecutoria, el Pleno de la Suprema Corte emitió la tesis de jurisprudencia de rubro: COALICIONES PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 96, PÁRRAFO 5, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES TRANSGREDE EL DERECHO A VOTAR Y LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y OBJETIVIDAD ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Nuestro máximo tribunal justificó dicha determinación en el hecho de que, dadas las características particulares del régimen de coaliciones, en el que los electores, mediante el sufragio, podían votar por alguno de los partidos coaligados marcando en la boleta el cuadro que contuviera el emblema del partido político de su preferencia, el mecanismo de

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

transferencia de un determinado porcentaje de votos vulneraba la voluntad expresa de los electores, porque la voluntad manifestada a través del voto en favor de un determinado partido político coaligado, se ve alterada, menoscabada o manipulada, toda vez que su voto puede ser transferido a otro partido político de la coalición.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la norma tildada de inconstitucionalidad violaba la igualdad de condiciones en la competencia electoral entre los partidos políticos, al conceder, mediante el mecanismo de transferencia, ventajas indebidas a partidos políticos coaligados que no alcanzaron, por sí mismos, el mínimo requerido para conservar el registro en detrimento de otros partidos que, al no coaligarse en un procedimiento electoral, tienen que alcanzar, necesariamente, por sí mismos, ese dos por ciento de la votación emitida, para conservar su registro.

En función de lo hasta ahora descrito, se concluye que si la legislación electoral prevé la posibilidad de que en la boleta electoral se incluya más veces el nombre de los candidatos que contienden por una coalición o candidatura común, respecto del número de veces que aparece el nombre de aquéllos candidatos que son postulados por un solo partido político, y ello no genera inequidad en la contienda, siguiendo la misma lógica, el solo hecho de que la fotografía de un candidato figure en la boleta electoral más veces que la de los otros candidatos al mismo cargo de elección popular, en función del número de partidos coaligados que postularon en común su candidatura,

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

tampoco se advierte que trasgreda la equidad de la elección, o bien, que sea un elemento inductivo al voto.

No obsta a lo desarrollado en el presente apartado, el hecho de que el artículo 178 de la Ley Electoral local prevea que cuando se postulen candidato comunes, éstos deberán aparecer por separado en la boleta electoral, tantas veces como sean los partidos que los postulen, sin que puedan usar logotipos comunes o una imagen única del candidato en la boleta electoral, pues como puede apreciarse, ello alude exclusivamente a las candidaturas comunes, aunado a que, en todo caso, la citada disposición se refiere a un supuesto distinto al que se ha analizado, consistente en la prohibición de utilizar imágenes únicas, lo que no implica que la fotografía de una misma persona no pueda aparecer en más de una ocasión en la boleta electoral.

Finalmente, esta Sala Superior advierte que la inclusión de la fotografía en las boletas electorales no resulta un aspecto novedoso en el contexto normativo del Estado de Querétaro. En efecto, dicho elemento fue introducido por el legislador queretano al orden jurídico local desde el trece de diciembre de dos mil ocho, como producto de una reforma a la Ley Electoral local.

Por lo tanto, debe precisarse que en las elecciones locales en las que se renovó al Gobernador de la entidad en dos mil nueve, así con en las relativas a diputados locales de mayoría relativa celebradas en dos mil nueve y dos mil doce, ya se utilizaron boletas electorales que contenían las imágenes de los

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

candidatos a dichos cargos de elección popular, sin que se advierta en modo alguno que dicha circunstancia trasgrediera algún principio rector de la materia electoral y, en particular, el de equidad de la contienda, pues ello no fue objeto de impugnación por los partidos políticos que participaron en los mencionados procesos electorales locales mediante la postulación de candidatos.

Lo anterior se encuentra demostrado en autos, pues, en desahogo de un requerimiento formulado por el Magistrado Instructor el veintiocho de abril del año en curso, en esa fecha la autoridad responsable remitió los siguientes modelos de boletas electorales que fueron utilizados en las elecciones de Gobernador de la entidad, celebrada en dos mil nueve, así como de diputados locales de mayoría relativa que se llevaron a cabo en dos mil nueve y dos mil doce, respectivamente, mismos que se reproducen a continuación:

### **a) Boleta electoral utilizada para la elección de Gobernador de Querétaro en 2009.**

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados



b) Boleta electoral utilizada para la elección de diputados locales de mayoría relativa en 2009.



c) Boleta electoral utilizada para la elección de diputados locales de mayoría relativa en 2012.

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados



Con base en lo anterior y en razón del contexto descrito hasta este momento, este órgano jurisdiccional considera que la exclusión de las fotografías de los candidatos de las citadas boletas, en vez de beneficiar al elector del Estado de Querétaro, podría resultar perjudicial para el ejercicio de su derecho al voto activo, pues la ciudadanía de dicha entidad federativa ya ha tenido experiencias previas con el elemento precisado y, por ende, podría sostenerse que se encuentra familiarizada con sufragar sobre boletas electorales que incluyen las fotografías de los candidatos a los mencionados cargos de elección popular, como se puede apreciar en las imágenes previas, por lo que se estima que suprimir dicho elemento atentaría contra el principio de progresividad previsto en el artículo 1° de la Constitución federal.

*iii. El acuerdo impugnado es contrario al criterio de la tesis relevante de rubro: "BOLETAS ELECTORALES. LA*

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

*INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO”.*

Los agravios son **infundados**, pues, opuestamente a lo que exponen los enjuiciantes, esta Sala Superior considera que el criterio sostenido en la mencionada tesis relevante no resulta aplicable al caso concreto.

En efecto, si bien una primera lectura del rubro y contenido de la citada tesis podría conducir a la confusión de que el tema resuelto por la Sala Superior en ella, coincide plenamente con la problemática que ahora se somete a consideración de este órgano jurisdiccional, lo cierto es que un análisis detallado de las consideraciones y argumentos expuestos por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-038/99 y acumulados –al que ya se hizo referencia al contestar otro de los agravios expuestos por las partes–, se advierte que existen tres elementos puntuales que permiten diferenciar dicho asunto que dio origen a la tesis relevante que se alude, respecto de los presentes juicios:

(i) En el precedente que dio origen a la tesis se impugnaba la inclusión de la fotografía de uno de los candidatos a la elección presidencial **en el emblema de la coalición**. Dicho aspecto es evidente a partir de la lectura de la ejecutoria de referencia, pues en múltiples ocasiones se realiza dicha precisión.

(ii) En ese asunto existía una circunstancia que sí podía desestabilizar la equidad de la elección, consistente en

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

que, de aprobarse la inclusión de la fotografía del entonces candidato presidencial Vicente Fox Quezada en el emblema de la coalición que lo postulaba, ello hubiese implicado que en las boletas electorales sólo figuraría su imagen y no la del resto de los candidatos con los que contendía, por lo que se consideró que ello constituiría propaganda ilegal, y

(iii) Finalmente, en caso de haberse aprobado la inclusión de dicha fotografía en el emblema de la coalición, ello hubiese implicado que la fotografía del citado candidato no sólo habría aparecido en las boletas electorales correspondientes a la elección presidencial, sino en todas las boletas atinentes a las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, lo que, de acuerdo con lo sostenido por la Sala Superior, podía inducir al voto, o bien, generar una confusión en el electorado.

En el caso que se resuelve no concurre alguna de las tres circunstancias descritas con antelación y, por el contrario, en términos de lo razonado en apartados previos de la presente ejecutoria, se estima que la inclusión en las boletas electorales de la fotografía de todos los candidatos que contienden en las elecciones de Gobernador y de diputados locales de mayoría relativa es una medida apta para potenciar la libertad del derecho al voto y, por lo tanto, no constituye una amenaza o riesgo para alguno de los principios que rigen la materia electoral.

Por los motivos señalados, se estima que no les asiste la razón a los enjuiciantes en el presente agravio ni en lo relativo a que

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

la responsable fue incongruente al no observarlo en el acto impugnado, pues, se insiste, no existe alguna razón que permita suponer que debía ajustarse a él, dado que dicho criterio no resultaba aplicable al caso.

*iv. El Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se excedió en sus atribuciones.*

Se estiman **infundados** los agravios atinentes, a través de los cuales algunos de los promoventes sostienen que el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al emitir los oficios INE/SE/0255/2015 y INE/SE/0330/2015 en respuesta a una solicitud del organismo público local, determinó la factibilidad de incluir en las boletas electorales la fotografía de los candidatos a Gobernador y a diputados de mayoría relativa en el Estado de Querétaro, así como un recuadro para candidatos no registrados, sin tener atribuciones para ello.

Lo infundado de los agravios radica en que, por un lado, contrariamente a lo que aducen los accionantes, el citado Secretario Ejecutivo sí tiene facultades para dar respuesta a las consultas formuladas por las diversas autoridades electorales, partidos políticos, candidatos, personas morales y ciudadanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67, inciso d), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

Además, los actores inobservan que la respuesta a dichas consultas no tenía efectos jurídicos vinculantes, por lo que, con independencia de lo que respondiera el citado funcionario público en los oficios mencionados, lo cierto es que el Consejo

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

General del Instituto Electoral local, en ejercicio de sus facultades, pudo haber emitido un acuerdo relacionado con el diseño de las boletas electorales que se apartara de la recomendación del Secretario Ejecutivo.

### **B. Agravios relativos a otros aspectos vinculados con el diseño de las boletas electorales.**

Los argumentos relativos son **infundados** en parte e **inoperantes** en otra, porque, por un lado, algunos de los elementos referidos por Movimiento Ciudadano —diversos a la fotografía— contenidos en las boletas y material electoral, no contravienen lo previsto en la normativa electoral aplicable y, por otro, dado que otros de los aspectos relacionados no causan afectación al actor ni a los principios que rigen la materia electoral, conforme a lo que se explica enseguida.

Los artículos 41, fracción V, Apartado B, párrafo 5; apartado C, párrafo 4, de la Constitución General de la República establecen:

*“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

[...]

*V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.*

[...]

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

**Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:**

**a) Para los procesos electorales federales y locales:**

[...]

**5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;**

[...]

**Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:**

[...]

**4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;**

[...]"

De los numerales transcritos, se advierte que corresponde al Instituto Nacional Electoral emitir los lineamientos para la impresión de documentos y producción de materiales destinados a las elecciones federales y locales, entre otras atribuciones.

Motivo por el cual, el Consejo General de dicho Instituto emitió el Acuerdo INE/CG218/2014, al que ya se ha aludido en el apartado previo de la presente ejecutoria, el cual, en lo que interesa, prevé lo siguiente:

*"IV. DOCUMENTACIÓN ELECTORAL*

[...]

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

### A. Diseño de los documentos electorales.

*Para la elaboración del diseño de los documentos electorales se llevará a cabo el siguiente procedimiento:*

[...]

*A continuación se presentan los elementos que deben ser considerados en el diseño de los documentos electorales*  
[...]

**[...] se debe enfatizar que estos elementos son los mínimos que se deben considerar en los documentos electorales; sin embargo, los OPLS podrán incluir, en su caso, los elementos adicionales que se consideren en sus legislaciones locales, sin que se opongan a los presentes lineamientos, como las candidaturas comunes.**

[...]

### C. Especificaciones técnicas y contenido de los documentos electorales.

*Las siguientes especificaciones deberán ser atendidas por el INE y los OPLS en lo conducente.*

[...]

#### DOCUMENTACIÓN CON EMBLEMAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

##### BOLETA ELECTORAL (DE CADA ELECCIÓN)

[...]

#### 2. Contenido mínimo del documento

##### 2.1. Anverso:

###### 2.1.1. Cuerpo de la boleta:

###### 2.1.1.1. Proceso electoral del que se trata.

###### 2.1.1.2. Tipo de elección.

###### 2.1.1.3. Entidad federativa, distrito electoral y nombre del municipio o delegación.

###### 2.1.1.4. Instrucción al ciudadano para votar.

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

**2.1.1.5. Recuadros de igual tamaño** con los emblemas de los partidos políticos, candidato(s) independiente(s) y candidato no registrado, y nombres de los candidatos. Si hubiese un emblema de forma irregular, es importante que éste guarde la misma proporción visual con los que son de forma regular (cuadrados).

2.1.1.6. Firmas del Presidente y Secretario del Consejo.

2.1.2. Talón del que se desprende la boleta:

2.1.2.1. Tipo de elección, proceso electoral de que trata, entidad federativa, distrito electoral y folio consecutivo.

### 2.2. Reverso:

2.2.1. Listados de representación proporcional por partido político en el cuerpo de la boleta, en su caso.

[...]"

La redacción de la parte transcrita del acuerdo precisado permite considerar que la documentación electoral contendrá elementos mínimos en su diseño y contenido, lo cual significa que los organismos públicos locales electorales no podrán reducir o eliminar ciertas características, contenidos y/o especificaciones técnicas para efectos de su elaboración.

Ahora, al no fijarse un parámetro “máximo”, las autoridades electorales estatales tienen la posibilidad de contemplar información adicional a la prevista por el Instituto Nacional Electoral, en función de sus necesidades específicas de documentación, siempre y cuando no contravengan los principios rectores en la materia.

En ese tenor, en relación con la impresión de las boletas electorales, el legislador de Querétaro prevé lo siguiente:

**“Artículo 116.** Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales foliadas para cada elección, las que se

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

*harán conforme al modelo que apruebe el Consejo General y contendrán:*

**I. Distrito o Municipio y fecha de la elección;**

*II. Nombres y apellidos de los candidatos respectivos;*

*III. Cargo para el que se postule a los candidatos;*

*IV. Color o combinación de colores y emblema del partido político en el orden que le corresponde según la antigüedad de su registro; en el caso de la elección de Gobernador y diputados, la fotografía del candidato o de quien encabeza la fórmula de mayoría, en una o tantas ocasiones como aparezcan los partidos coaligados o los que hayan postulado al mismo candidato en común, según sea el caso. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en el mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición;*

*V. En el caso de la elección de Gobernador, un solo espacio para cada partido o candidato independiente en el orden del registro de estos últimos;*

*VI. En el caso de la elección de diputados por mayoría relativa, un solo espacio por cada candidato independiente o partido político que contenga la fórmula de candidatos propietario y suplente; en el reverso, la lista sólo de cada partido político o coalición que postule de sus candidatos a diputados por el principio de representación proporcional;*

*VII. En el caso de la elección de los Ayuntamientos, un solo espacio para cada partido político y candidatos independientes, estos últimos en el orden de su registro, que contenga la fórmula; en el reverso, la lista que cada planilla de candidatos independientes, partido político o coalición postule de sus candidatos a regidores por el principio de representación proporcional;*

*VIII. Las firmas impresas del Presidente y Secretario Ejecutivo del Instituto;*

**IX.** *En el talón desprendible de la boleta, ubicado en el lado izquierdo, los datos de la elección de que se trate y número de folio en orden creciente;*

*X. Los colores que distingan a las boletas para cada una de las elecciones; y*

*XI. Las boletas electorales deberán elaborarse utilizando materias primas que permitan ser recicladas, una vez que*

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

*se proceda a su destrucción y los mecanismos de seguridad que apruebe el Instituto Nacional Electoral.*

**La cantidad de boletas electorales se determinará tomando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral proporcionado por el Instituto Nacional Electoral para el proceso electoral ordinario.**

*Concluido el proceso electoral, el Consejo General podrá ordenar la destrucción de las boletas electorales, empleando métodos que protejan el medio ambiente.”*

Por su parte, en el acuerdo impugnado, esencialmente la responsable determinó incluir:

- a) Los recuadros que corresponden a cada candidato, con los datos de identificación previstos legalmente, así como la fotografía de los candidatos a Gobernador y a diputados locales de mayoría relativa, y
- b) El espacio para el candidato no registrado, a fin de cumplir con los lineamientos del INE.

Mientras que en las “Fichas Técnicas de Documentación y Material Electoral” —anexo del acuerdo impugnado—, de conformidad con lo estipulado en el Acuerdo INE/CG218/2014, la responsable definió las cantidades a producir; las características de cada material; los diagramas descriptivos que deben considerarse en la producción, y las materias primas a emplear en su construcción, bajo normas nacionales e internacionales. Además, en dicho documento anexo describió las dimensiones, pesos, calibres y resistencias con tolerancias aprobadas, aditivos, cargas, colores, acabados, tratamientos superficiales, etiquetado, volúmenes de empaque, número de

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

tintas, textos, fuentes, tipo de impresión, elementos de identidad impresos y los instructivos de armado.

Tomando en cuenta dicho marco jurídico, esta Sala Superior procede a dar contestación a lo expresado por Movimiento Ciudadano en cuanto a la impresión y documentación de las boletas y material electoral para el proceso local ordinario a celebrarse en Querétaro en este año.

Es **infundado** el planteamiento en el que se aduce que los elementos consistentes en el tipo de elección, municipio y distrito plasmados en las boletas electorales constituyen información densa para el electorado.

Lo anterior pues, opuestamente a lo sostenido por el partido político accionante, tanto en los párrafos 2.1.1.2 y 2.1.1.3 de los lineamientos del INE para la impresión de los documentos electorales, como en el artículo 116, fracciones I y IX, de la Ley Electoral local, se establece que las boletas deberán contener dicha información como mínimo, por lo que la inclusión de tales datos en las boletas electorales no constituyó una cuestión potestativa sometida a la discrecional del Instituto Electoral local, sino que atendió a las directrices mínimas que en ese sentido dictaban las normas jurídicas aplicables para el diseño de las referidas boletas.

Por otra parte, se considera **inoperante** el agravio a través del cual el actor plantea que los espacios asignados a los partidos políticos en las boletas electorales y el tamaño de letra de los nombres de los contendientes, no son proporcionales respecto del espacio que se destinó para el recuadro atinente a los

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

candidatos no registrados, pues se trata de una aseveración genérica y subjetiva por parte del enjuiciante, quien no aporta una construcción argumentativa que justifique su parecer, ni mucho menos ofrece algún elemento probatorio que sustente su dicho.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior advierte que, del análisis integral del contenido de las boletas “MUESTRA” que constan en el expediente, así como de la distribución de la información y los espacios que obran en la misma, se aprecia que los espacios de los recuadros y emblemas utilizados por los partidos políticos, el cuadro para los candidatos no registrados, así como el tamaño de la letra empleada en sus nombres, tienen dimensiones proporcionales que no generan una percepción de ventaja o desventaja para alguno de los participantes de la contienda electoral.

Aunado a ello, el sólo hecho de que el recuadro correspondiente a los candidatos no registrados sea más largo que los espacios destinados a los candidatos postulados por los partidos políticos, o bien, a los candidatos independientes, obedece a circunstancias fácticas de espacio que tuvo que enfrentar la autoridad administrativa electoral en el diseño de las boletas electorales, sin que se tenga algún elemento que permita concluir que ello puede producir el efecto de inducir al electorado a votar por candidatos no registrados y no por las otras alternativas políticas que contiene la boleta electoral.

Por ende, es factible considerar que la responsable no contravino las especificaciones establecidas por el Instituto Nacional Electoral, ni aquéllas previstas por el legislador local,

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

al establecer las dimensiones del recuadro para votar por candidatos no registrados.

De igual forma, se considera **inoperante** el planteamiento del promovente en el que aduce que las pantallas de fondo de colores rojo y grises hacen que las boletas pierdan o desperdicien espacios útiles, cuando más bien debe ampliarse su ancho y largo para que el ciudadano tenga una mejor percepción visual.

Se arriba a dicha conclusión, porque nuevamente se trata de una apreciación subjetiva a cargo del partido político enjuiciante, consistente en que se pierde un espacio útil para el electorado, sin embargo dicha aseveración no viene acompañada de algún elemento de prueba que demuestre lo alegado, pues, a simple vista, este órgano jurisdiccional federal no observa en qué medida las pantallas de fondo de colores rojo y grises que forman parte del diseño de las boletas electorales aprobadas por el Instituto Electoral local puedan ocasionar algún perjuicio.

A efecto de corroborar todo lo anterior, deben observarse las características de las tres boletas muestra que se reproducen a continuación:

### **a) Modelo de boleta para la elección de Gobernador.**

SUP-JDC-896/2015 y acumulados

IEEQ-00000000  
Disponible aquí

**ELECCIÓN DE GOBERNADOR 2015** IEEQ  
Municipio: QUERÉTARO 7 de junio de 2015  
Distrito: I MARQUE EL RECUADRO DE SU PREFERENCIA QUERÉTARO

 <p><b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b> NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE"</p> 	 <p><b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</b> NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE"</p> 
 <p><b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</b> NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE"</p> 	 <p><b>MOVIMIENTO CIUDADANO</b> NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE"</p> 
 <p><b>NUEVA ALIANZA</b> NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE"</p> 	 <p><b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO</b> NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE"</p> 
 <p><b>MORENA</b> NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE"</p> 	 <p><b>PARTIDO DEL TRABAJO</b> NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE"</p> 

SI DESEA VOTAR POR ALGÚN CANDIDATO NO REGISTRADO, ESCRIBA EN ESTE RECUADRO EL NOMBRE COMPLETO

Proceso Electoral Ordinario 2014-2015  
QUERÉTARO

QUERÉTARO  
ELECCIÓN DE GOBERNADOR  
Disponible aquí

Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro  
M. en A. Gerardo Romero Altamirano

Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro  
Lic. Carlos Rubén Eguilarte Meriles

# SUP-JDC-896/2015 y acumulados

## b) Modelo de boleta para la elección de diputados locales.

IEEQ-00000000  
Desprenda aquí

**ELECCIÓN DE DIPUTADOS 2015** IEEQ  
Municipio: QUERÉTARO 7 de junio de 2015  
Distrito: VI MARQUE EL RECUADRO DE SU PREFERENCIA QUERÉTARO

<b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>  NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Propietario NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Suplente	<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</b>  NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Propietario NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Suplente
<b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</b>  NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Propietario NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Suplente	<b>MOVIMIENTO CIUDADANO</b>  NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Propietario NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Suplente
<b>NUEVA ALIANZA</b>  NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Propietario NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Suplente	<b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO</b>  NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Propietario NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Suplente
<b>ENCUENTRO SOCIAL</b>  NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Propietario NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Suplente	<b>MORENA</b>  NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Propietario NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Suplente
<b>PARTIDO HUMANISTA</b>  NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Propietario NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Suplente	<b>PARTIDO DEL TRABAJO</b>  NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Propietario NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Suplente

SI DESEA VOTAR POR ALGÚN CANDIDATO NO REGISTRADO, ESCRIBA EN ESTE RECUADRO EL NOMBRE COMPLETO

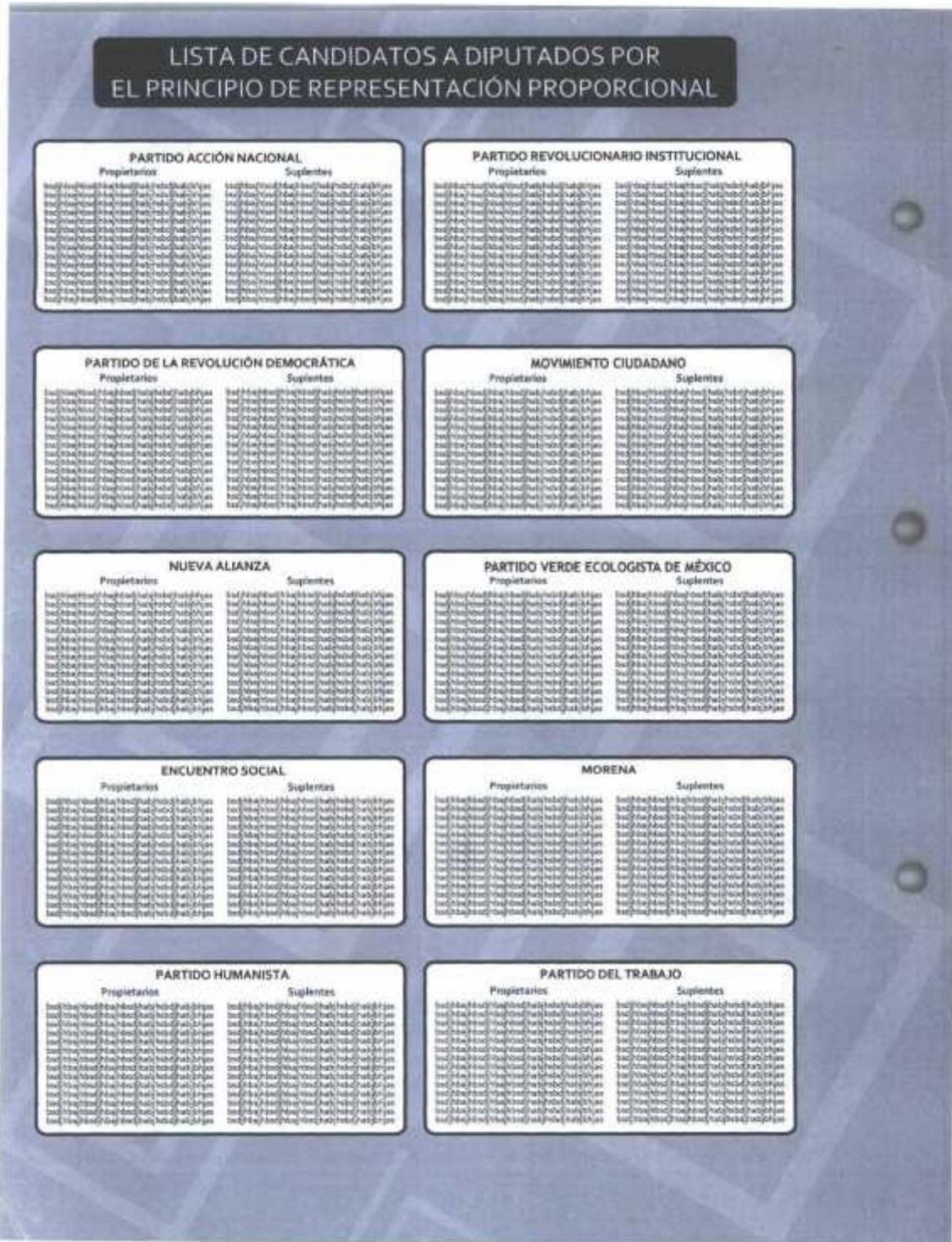
PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015  
DISTRITO VI  
QUERÉTARO  
ELECCIÓN DE DIPUTADOS  
Desprenda aquí

Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro  
M. en A. Gerardo Romero Altamirano

Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro  
Lic. Carlos Rubén Eguarte Mereles

# SUP-JDC-896/2015 y acumulados

## c) Modelo del anverso de la boleta para la elección de diputados locales.



SUP-JDC-896/2015 y acumulados

d) Modelo de boleta para la elección de ayuntamientos.

IEEQ-00000000  
 Desaprenda aquí  
 PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015  
 QUERÉTARO  
 QUERÉTARO  
 ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTO  
 Desaprenda aquí



# ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS 2015



Municipio: QUERÉTARO 7 de junio de 2015

Distrito: I MARQUE EL RECUADRO DE SU PREFERENCIA QUERÉTARO

<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">  <p style="text-align: center;"><b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b></p> <p style="text-align: center;">NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Presidente Municipal</p> <p style="text-align: center;"><small>Síndicos Municipales</small></p> <p style="text-align: center;"> <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>  <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small> </p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">  <p style="text-align: center;"><b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</b></p> <p style="text-align: center;">NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Presidente Municipal</p> <p style="text-align: center;"><small>Síndicos Municipales</small></p> <p style="text-align: center;"> <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>  <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small> </p> </div>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">  <p style="text-align: center;"><b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</b></p> <p style="text-align: center;">NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Presidente Municipal</p> <p style="text-align: center;"><small>Síndicos Municipales</small></p> <p style="text-align: center;"> <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>  <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small> </p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">  <p style="text-align: center;"><b>MOVIMIENTO CIUDADANO</b></p> <p style="text-align: center;">NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Presidente Municipal</p> <p style="text-align: center;"><small>Síndicos Municipales</small></p> <p style="text-align: center;"> <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>  <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small> </p> </div>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">  <p style="text-align: center;"><b>NUEVA ALIANZA</b></p> <p style="text-align: center;">NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Presidente Municipal</p> <p style="text-align: center;"><small>Síndicos Municipales</small></p> <p style="text-align: center;"> <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>  <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small> </p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">  <p style="text-align: center;"><b>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO</b></p> <p style="text-align: center;">NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Presidente Municipal</p> <p style="text-align: center;"><small>Síndicos Municipales</small></p> <p style="text-align: center;"> <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>  <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small> </p> </div>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">  <p style="text-align: center;"><b>ENCUENTRO SOCIAL</b></p> <p style="text-align: center;">NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Presidente Municipal</p> <p style="text-align: center;"><small>Síndicos Municipales</small></p> <p style="text-align: center;"> <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>  <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small> </p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">  <p style="text-align: center;"><b>MORENA</b></p> <p style="text-align: center;">NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Presidente Municipal</p> <p style="text-align: center;"><small>Síndicos Municipales</small></p> <p style="text-align: center;"> <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>  <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small> </p> </div>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">  <p style="text-align: center;"><b>PARTIDO HUMANISTA</b></p> <p style="text-align: center;">NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Presidente Municipal</p> <p style="text-align: center;"><small>Síndicos Municipales</small></p> <p style="text-align: center;"> <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>  <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small> </p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">  <p style="text-align: center;"><b>PARTIDO DEL TRABAJO</b></p> <p style="text-align: center;">NOMBRE 1 NOMBRE 2 APELLIDO 1 APELLIDO 2 "SOBRENOMBRE" Presidente Municipal</p> <p style="text-align: center;"><small>Síndicos Municipales</small></p> <p style="text-align: center;"> <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Propietario</small>  <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small>                        <small>NOMBRE1 NOMBRE2 APELLIDO1 APELLIDO2 Suplente</small> </p> </div>

SI DESEA VOTAR POR ALGÚN CANDIDATO NO REGISTRADO, ESCRIBA EN ESTE RECUADRO EL NOMBRE COMPLETO

Coordinador Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro

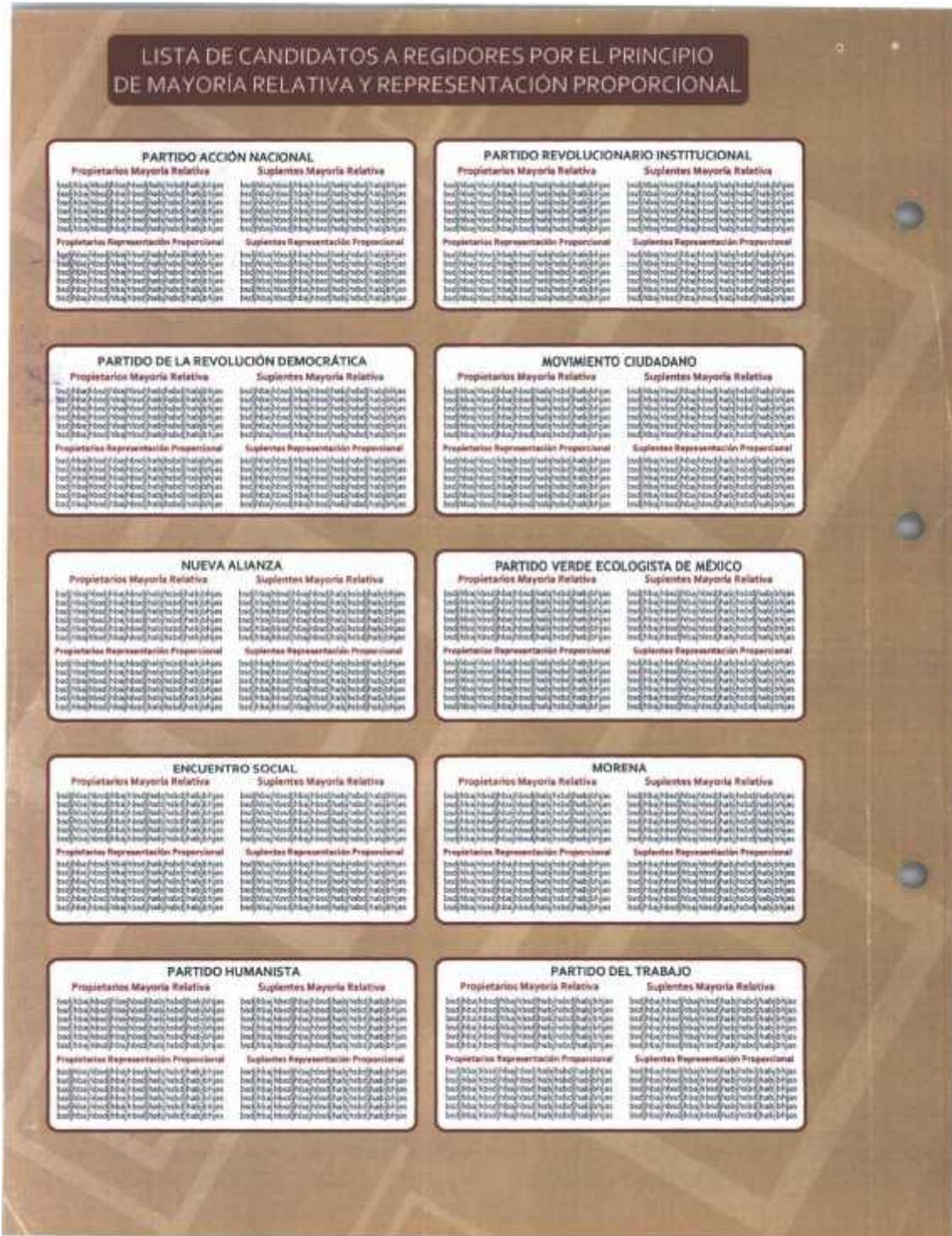
M. en A. Gerardo Romero Altamirano

Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro

Lic. Carlos Rubén Eguarte Méndez

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

a) Modelo del anverso de la boleta para la elección de ayuntamientos.



Enseguida, el actor aduce que el modelo de boleta electoral para ayuntamientos contraviene lo previsto por el artículo 19 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, porque al reverso se

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

incluyó la lista de candidatos a regidores por los principio de mayoría relativa y representación proporcional, cuando únicamente debían aparecer los candidatos de representación proporcional.

Dicho argumento es **infundado**, porque el actor parte de la premisa errónea de que el numeral citado establece lo expuesto en el presente agravio, cuando, en realidad, regula el número de regidores por mayoría relativa y representación proporcional que integran los ayuntamientos de los municipios del Estado de Querétaro, y no el diseño de la boleta electoral, en particular la forma en que deben aparecer los candidatos a dichos cargos, como se aprecia de su texto:

*“Artículo 19. Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará:*

*I. Por un Presidente Municipal, dos síndicos y por el número de regidores que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués, habrá seis de mayoría relativa y cinco de representación proporcional y en los demás habrá cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regidor y síndico propietario se elegirá un suplente respectivamente; y*

*II. Para determinar el número de regidores de mayoría relativa, así como los de representación proporcional se atenderá a lo siguiente:*

*a) Podrá ser modificado a causa del incremento de la población, dentro de los seis meses posteriores a la publicación oficial de los resultados del Censo General de Población y Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como de los conteos que se realizan cada cinco años; para ello, el Consejo General instruirá al Secretario Ejecutivo para que elabore un estudio técnico, para determinar la integración de los ayuntamientos.*

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

*b) Elaborado el estudio técnico se turnará al Consejo General para su aprobación, en su caso; una vez aprobado, por conducto de su Presidente, será remitido con carácter de iniciativa de ley a la Legislatura del Estado.”*

De ahí que, de conformidad con el marco jurídico precisado, la autoridad responsable tenía la libertad de diseñar la boleta electoral en lo relativo al listado de regidores de la manera que considerara más funcional, como aconteció en el caso, en que dado el número de candidatos, tanto por mayoría relativa como representación proporcional, en función de lo previsto en el numeral recién transcrito, considero más conveniente establecer el listado correspondiente al reverso.

### **C. Agravios relacionados con el resto de la documentación y material a utilizar en el proceso electoral local ordinario en Querétaro.**

En otro orden de ideas, Movimiento Ciudadano aduce que la responsable omitió considerar los alcances del numeral 284 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con las casillas especiales, así como lo establecido en el Acuerdo INE/DG229/2014, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, pues, en su concepto, el acuerdo impugnado no menciona que deban elaborarse actas, hojas de incidentes, recibos, guías, carteles y sobres para este tipo de casillas, constancias de mayoría y validez de la elección, cuaderno de resultados preliminares de las elecciones municipales y cuaderno de resultados preliminares de las elecciones de distrito, aun cuando son indispensables para la jornada electoral.

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

El argumento es **infundado**.

Para explicar lo anterior debe atenderse a lo previsto en el artículo 269 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece cuál es la documentación que se recibirá en las casillas, entre ellas, las especiales, de acuerdo con lo siguiente:

### **“Artículo 269.**

**1. Los presidentes de los consejos distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente:**

*a) La lista nominal de electores con fotografía de cada sección, según corresponda, en los términos de los artículos 147 y 153 de esta Ley;*

*b) La relación de los representantes de los partidos y de Candidatos Independientes registrados para la casilla en el consejo distrital electoral;*

*c) La relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito en que se ubique la casilla en cuestión;*

**d) Las boletas para cada elección, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección;**

*e) Las urnas para recibir la votación, una por cada elección de que se trate;*

*f) El líquido indeleble;*

**g) La documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios;**

*h) Los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla, y*

*i) Los cancelos o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.*

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

**2. A los presidentes de mesas directivas de las casillas especiales les será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar. El número de boletas que reciban no será superior a 1,500.**

*3. El líquido indeleble seleccionado deberá garantizar plenamente su eficacia. Los envases que lo contengan deberán contar con elementos que identifiquen el producto.*

*4. La entrega y recepción del material a que se refieren los párrafos 1 y 2 anteriores se hará con la participación de los integrantes de los consejos distritales que decidan asistir.”*

Del numeral transcrito, se desprende que los presidentes de las mesas directivas de las casillas especiales **recibirán**, entre otros, las boletas para cada elección, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección; la documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar.

Lo que se explica, tomando en cuenta que de conformidad con el numeral 284, párrafo 1, del mismo ordenamiento, en esas casillas los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección pueden emitir su voto en determinados

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

supuestos, que se complementan con lo estipulado en el Acuerdo INE/CG113/2015, cuyo texto modifica el diverso Acuerdo INE/CG229/2014 —mencionado por el promovente—.

Por ende, si en las casillas es factible emitir el voto, entonces la autoridad electoral federal y local tiene la obligación legal de establecer los lineamientos para imprimir la documentación necesaria para esa jornada, como lo hizo la responsable al emitir el anexo técnico del acuerdo impugnado, en el entendido de que dicha documentación incluirá las características propias de esas casillas, esto es, las actas de escrutinio y cómputo incluirán la cantidad de personas que votaron contados del acta de electores en tránsito, por el principio de mayoría relativa, incluida esa acta; en caso de que el Instituto Nacional Electoral no elabore el cartel de identificación de casilla, establecerá las características para su impresión.

En efecto, de la revisión del anexo técnico, se desprenden los parámetros de diseño y contenido de boletas electorales; actas de la jornada electoral; actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos; hoja de incidentes; constancia de clausura de casilla y remisión del paquete electoral al Consejo Distrital o Municipal; recibo de copia legible de las actas de casilla entregadas a los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes; guía de apoyo para la clasificación de los votos de las elecciones; cuadernillo para hacer las operaciones de escrutinio y cómputo de las elecciones; recibo de documentación y materiales electorales entregado al presidente de mesa directiva de casilla; recibo de

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

entrega del paquete electoral a los consejos distritales y municipales; acta de cómputo parcial de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos; acta de cómputo de las elecciones; acta de recuento administrativo de casilla; acta de resultado parcial de recuento administrativo de las elecciones; acta de resultado total de recuento administrativo de las elecciones; carteles de resultados de la votación de las elecciones; actas de declaratoria de validez de la elección de gobernador, así como las constancias de mayoría y asignación de candidatos por el principio de representación proporcional, etcétera, que deben entregarse y recibirse en todas las casillas, entre ellas, las especiales, según lo previsto en el numeral 269 de la ley citada.

De manera que si la responsable previó la existencia de esa documentación en el anexo mencionado, ello no contravino lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni en los lineamientos que el Instituto Nacional Electoral emitió al respecto.

En otro motivo de inconformidad el actor manifiesta que, en todo caso, las dimensiones de las actas aprobadas por la responsable, así como de los carteles de resultados de votación de las elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos no se encuentran apegadas a lo establecido en los lineamientos del Instituto Nacional Electoral.

El argumento es **inoperante**, porque, con independencia de que asista la razón al promovente en cuanto a que el tamaño de las actas y carteles sea distinto al referido por el Instituto Nacional Electoral, lo cierto es que no se advierte cuál es la

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

afectación que ello le produciría en su posición frente al electorado, o bien, cómo dicha circunstancia pudiera trastocar el correcto desarrollo de la función electoral local o alguno de los principios jurídicos que rigen la materia electoral.

Aunado a ello, esta Sala Superior estima que las diferencias en las dimensiones a las que alude el enjuiciante, en todo caso, resultan prácticamente imperceptibles para el elector, por lo que no podría afirmarse que dicha circunstancia pueda tener algún impacto visual que dificulte u obstruya la manifestación de su voluntad al ejercer su derecho al voto activo el día de la jornada electoral.

En otro orden de ideas, el actor expresa que en el acuerdo impugnado no se prevé lo relativo a los sobres bolsa de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, para los votos que reciban los candidatos no registrados en las elecciones.

El planteamiento es **infundado**, porque de la lectura del anexo técnico del acuerdo reclamado, se aprecia la existencia y precisión de las características de los sobres bolsa para las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, cuya finalidad es facilitar el trabajo de los órganos electorales, los funcionarios de casillas, los integrantes de los consejos distritales y municipales, ya que permiten clasificar los diferente documentación que integran el paquete electoral, entre ellas, las boletas de candidatos no registrados, simplificando el cómputo de la votación, por lo que no asiste la razón al promovente en cuanto a la omisión alegada.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Por otra parte, el inconforme manifiesta que la autoridad responsable incumplió con lo ordenado en los lineamientos del Instituto Nacional Electoral, al no emitir ni referenciar en el acuerdo impugnado, el Manual de Control de Calidad de uso interno, a través del cual se detalla la manera de supervisar la producción de la documentación electoral y garantizar que el fabricante cumpla con las especificaciones técnicas.

Es **inoperante** el argumento, pues aun cuando los lineamientos multicitados establecen que tanto el Instituto Nacional Electoral, como los organismos electorales locales, deberán elaborar un manual de control de calidad de uso interno, para los efectos precisados por el promovente, lo cierto es que dicho documento no necesariamente debió contemplarse o referenciarse en el acuerdo ahora reclamado o en su anexo técnico.

Es decir, no existía una obligación para que la autoridad responsable incluyera dicho manual dentro del acuerdo que se controvierte en la especie, lo que implica que el propio Instituto Electoral local puede emitir un diverso acuerdo en el que contemple dicho manual, por vincularse con la definición de los trabajos y procedimiento que se llevaran a cabo para su adquisición, misma que se encuentra regulada por disposiciones del orden administrativo, normas oficiales nacionales e internacionales de calidad, etcétera.

A través de otro motivo de inconformidad, el actor señala que la responsable no ha informado si la mampara especial será compartida con la autoridad federal, como lo disponen los lineamientos del Instituto Nacional Electoral.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Tal argumento es **inoperante**, porque el promovente no precisa en qué le afecta si se comparte o no la mampara, lo cual resultaba indispensable, sobre todo si se toma en cuenta que finalmente las casillas contarán con dicho material electoral, en tanto el Instituto Nacional Electoral aportará dicho material a los organismos públicos locales electorales, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2.10, inciso c), del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la Celebración de Convenios de Coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales de las Entidades Federativas con jornada electoral coincidente con la federal, así como de aquellas que se efectúen durante el año 2015.

### **D. Agravios relativos al número de boletas a imprimir para el proceso electoral local;**

En otro motivo de inconformidad, el partido actor plantea que el número de boletas electorales a imprimir aprobadas por el Consejo del Instituto Electoral local no atiende a lo previsto en el artículo 116 penúltimo párrafo de la ley electoral local, que establece: *“La cantidad de boletas electorales se determinará tomando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral proporcionado por el INE para el proceso electoral ordinario”*.

Lo anterior, porque en el contenido del acuerdo impugnado no existe mención del dato que la responsable solicitó al Instituto Nacional Electoral sobre el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de Querétaro, a pesar de que en términos de los ordinales 136 a 139 de la Ley General de Instituciones y

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Procedimientos Electorales a la fecha de su emisión, ya se tenía la certeza del número de personas inscritas en el padrón electoral estatal, el cual, según sostiene el enjuiciante, al diez de abril del año en curso reportaba un total de 1,457,685 ciudadanos.

En ese tenor, el actor aduce que si la responsable ordenó imprimir un millón quinientos cincuenta mil boletas, mientras que el padrón electoral de Querétaro es de un millón cuatrocientos cincuenta y siete mil, seiscientos ochenta y cinco ciudadanos, hay una diferencia de noventa y dos mil trescientas quince boletas que hace ilegal el acuerdo impugnado.

Es **infundado** el argumento.

En relación con dicho tópico, se estima pertinente atender a lo previsto por el artículo 269, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto dispone que los presidentes de los consejos distritales entregaran a cada presidente de mesa directiva de casilla, entre otra documentación y material electoral, las boletas para cada elección en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección.

Mientras que el artículo 116, antepenúltimo párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, establece que la cantidad de boletas electorales se determinará tomando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral proporcionado por el Instituto Nacional Electoral para el proceso electoral ordinario.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

Lo que, visto de una manera sistemática y funcional, lleva a establecer que se trata de normas que no se contraponen, sino que se complementan, en tanto la legislación local retoma de manera general que en la impresión de las boletas electorales se toma como referencia el padrón electoral proporcionado por el Instituto Nacional Electoral, lo que, de conformidad con la legislación federal se traduce en imprimir, en principio, un número de boletas en función de la lista nominal de electores para cada casilla de la sección, pues ese es el parámetro de la cantidad de boletas a entregar a los funcionarios de casilla.

Ahora, en los lineamientos multicitados, la autoridad federal local establece que los organismos públicos locales electorales determinarán las cantidades a producir de materiales electorales conforme a una estimación preliminar de casillas básicas, contiguas, extraordinarias y especiales o mejor aún a partir de la cantidad aprobada de estas casillas.

Sin embargo, también prevé la posibilidad de imprimir una cantidad adicional de seguridad de boletas para el abastecimiento, que puede ser entre el 2% y el 2.5%, lo cual significa que no hay un parámetro fijo; situación razonable en tanto cada entidad federativa tiene problemáticas específicas que podrían traducirse en requerir una mayor cantidad, en aras de garantizar el derecho a votar y ser votado, lo que de ninguna forma pone en riesgo el desarrollo del proceso electoral, pues su salvaguarda y cuidado son un asunto de seguridad nacional, según lo previsto en el numeral 216, párrafo 1, inciso d), de la ley sustantiva federal.

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

**E. Al emitir las especificaciones técnicas de las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, la responsable no previó un espacio para computar los votos a candidatos no registrados.**

El promovente aduce que al emitir las especificaciones técnicas de las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, la responsable no atendió al criterio contenido en la tesis XXXI/2013, de esta Sala Superior, de rubro: BOLETAS ELECTORALES DEBEN CONTENER UN RECUADRO PARA CANDIDATOS NO REGISTRADOS, al omitir poner un espacio para los votos que reciban los candidatos no registrados.

Dicho argumento es **fundado**.

Como ya se dijo páginas atrás, a través de la resolución del SUP-JDC-887/2013, esta Sala Superior determinó que el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes supone la posibilidad de que manifiestan libremente su preferencia política, a favor de un candidato o de cualquier otra persona —registrada o no—, en aras de que el resultado de las elecciones sea el reflejo de la expresión ciudadana.

Consideró que el señalado derecho, además de constituir una premisa esencial dirigida a permitir al electorado expresar su voluntad en las urnas, lleva aparejada la correspondiente obligación de las autoridades encargadas de organizar los comicios, de realizar todos los actos necesarios, a fin de instrumentar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

del derecho, con independencia de que en la normativa de las entidades federativas no exista disposición de rango legal dirigida a posibilitar a los ciudadanos a emitir su sufragio por alternativas no registradas por la autoridad.

Lo anterior, porque lo que subyace en libertad como característica del sufragio, es precisamente la obligación del Estado de permitir a la ciudadanía la expresión de una voluntad ajena a restricciones, presiones, o limitaciones, de ahí que si se trata de un derecho fundamental consagrado en el máximo ordenamiento y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por los Estados Unidos Mexicanos, resulta evidente que todas las autoridades, se encuentran vinculadas a garantizar la observancia a dicho principio en los procesos electorales, en los que la ciudadanía determina a aquellos que ejercerán cargos públicos de elección popular.

Motivo por el cual se estableció que la autoridad electoral tiene la obligación de incluir en las boletas electorales un espacio o recuadro para candidatos o fórmulas de candidatos no registrados por autoridad competente, toda vez que sólo de esa manera, se está en presencia de condiciones que posibilitan a los electores, manifestar su libre voluntad en la elección de ciudadanos que ocuparán cargos públicos representativos de elección popular.

En congruencia con el precedente anterior, en los lineamientos multicitados emitidos por el Instituto Nacional Electoral, en las actas de escrutinio y cómputo de cada elección **se prevé dentro de los resultados de la votación un espacio para los**

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

**candidatos no registrados**, lo cual no es retomado en el acuerdo impugnado ni en su anexo técnico.

En efecto, en el acuerdo impugnado se señala que *“es procedente aprobar que en la impresión de las boletas electorales se incluya el espacio para el candidato no registrado”*, sin embargo, al emitir las especificaciones técnicas de las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, la responsable omitió destinar un espacio para computar los votos a candidatos no registrados.

En efecto, de la revisión del anexo técnico del acuerdo impugnado, en su apartado relativo a la elaboración de las actas referidas por el actor, se observa que la responsable establece que contendrá los espacios para anotar:

- Proceso electoral del que se trata.
- Nombre del documento.
- Instrucción de llenado.
- Entidad federativa, distrito electoral local y municipio.
- Tipo de casilla.
- Lugar de instalación de la casilla.
- Cantidad de boletas sobrantes.
- Cantidad de personas que votaron contados de la lista nominal y de las sentencias del Tribunal Electoral.
- Cantidad de representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes que votaron, no incluidos en la lista nominal.
- Suma de las cantidades.
- Cantidad de votos sacados de la urna.
- Pregunta sobre coincidencia entre cantidades.
- Resultados de la votación para partidos políticos y candidatos independientes.
- Votos nulos.
- Total.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

- Pregunta sobre coincidencia de cantidades.
- Espacio para escribir incidentes durante el escrutinio y cómputo de esa elección y en cuantas hojas se anexan.
- Nombres y firmas de los funcionarios de casilla.
- Nombres y firmas de los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes.
- En su caso, espacio para explicar la razón si algún representante de partido político o de candidato independiente firmó bajo protesta y quién lo presentó.
- Instrucciones sobre el destino del original y copias del acta.
- Fundamentos legales.

Lo anterior permite arribar a la conclusión de que, como lo sostiene el actor, la responsable omitió disponer un espacio para los votos que reciban los candidatos no registrados, por lo que deviene ilegal su determinación, pues en las actas mencionadas también deberá reflejarse la voluntad ciudadana expresada en las boletas electorales.

En ese sentido, al ser fundado el agravo señalado, esta Sala Superior estima que procede modificar el acuerdo impugnado, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro incorpore el tema relativo a destinar un espacio para el cómputo de los votos emitidos a favor de candidatos no registrados, en el listado de elementos que deberán contener las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, el cual obra en el anexo técnico del acuerdo impugnado.

**F. La responsable omitió prever la elaboración de las “bases porta urnas”, dentro del material electoral que incluyó en el anexo técnico.**

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

Por otra parte, el inconforme manifiesta que en el anexo técnico del acuerdo reclamado no se da cuenta que se haya aprobado la elaboración de las “bases porta urnas”, como material electoral.

El agravio también resulta **fundado**.

De los lineamientos del Instituto Nacional Electoral multicitados, se advierte que los órganos públicos locales tendrán, entre sus atribuciones, el diseño y elaboración entre otros, **de la base porta urnas para colocar sobre ellas las urnas**, en aras de facilitar a los electores que acudan a votar en sillas de ruedas o de estatura pequeña, misma que deberá reunir las características siguientes:

### *7. Base porta urnas*

*La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que después de armadas las urnas y que se comprobó que estaban vacías, se deben colocar en una mesa o lugar adecuado a la vista de los electores y representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes.*

*En ese sentido, los OPLs deberán incorporar entre sus materiales electorales una base porta urnas, que además de exhibirlas servirá de apoyo a las personas con capacidades diferentes, específicamente a los ciudadanos con dificultad motriz y gente de estatura pequeña. El material debe tener las siguientes características:*

*7.1 Prisma rectangular, con una inclinación de 20° aproximadamente, lo que facilitará a los electores, que acudan a votar en sillas de ruedas o de estatura pequeña, ubicar la ranura en las urnas al momento de depositar su voto sin mayor esfuerzo.*

*7.2 Se podrá fabricar en cartón corrugado de 12.5 a 14 kg/m<sup>2</sup> o lámina de plástico corrugado de polipropileno color blanco opaco de 600g/m<sup>2</sup> y aditivos que permitan su reutilización.*

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

*7.3 Será de una sola pieza y contará con ranuras para insertar los seguros en su ensamble. Las dimensiones donde se colocará la urna serán de 38 cm x 38 cm.*

*7.4 Su forma y diseño garantizarán su plegado y facilidad de armado, además ofrecerá la resistencia suficiente para soportar el peso de las boletas que se depositen en la urna.*

*7.5 La base porta urna tendrá dimensiones exteriores de 39 cm por lado x 53 cm en la arista posterior x 43 cm de alto en la arista frontal, alturas dadas por el ángulo de inclinación.*

*El empaque será en caja de cartón corrugado para contener 25 bases porta urnas, presentará impresiones en color negro con identificaciones del organismo público local, así como del producto que contiene en su interior.*

Sin embargo, de la revisión integral del acuerdo combatido, así como de su anexo técnico, se advierte que la responsable fue omisa en pronunciarse en torno a las especificaciones técnicas para la elaboración de la base para urnas, en tanto únicamente reguló lo relativo a las urnas y cancel electoral portátil o mampara, a pesar de su obligación legal, lo cual implica que la autoridad responsable incurrió en la omisión aducida por el actor, al no ajustarse en lo previsto al respecto en el marco jurídico descrito con antelación.

Por ende, se ordena al Instituto Electoral del Estado de Querétaro que realice las acciones pertinentes y, de ser necesario, consulte al Instituto Nacional Electoral, al efecto de incluir el tema relativo a las bases porta urnas en el anexo técnico del acuerdo controvertido, para que se utilicen el día de la jornada electoral.

## SUP-JDC-896/2015 y acumulados

### 7. Efectos de la sentencia.

Por las razones apuntadas, esta Sala Superior estima que procede:

- a) Confirmar el modelo de boletas electorales aprobado por la autoridad responsable que incluirá la fotografía de los candidatos a Gobernador y del candidato a diputado que encabece la fórmula de mayoría relativa, y
- b) Al haber resultado fundados los motivos de inconformidad identificados como E y F en la presente ejecutoria, **modificar** el acuerdo el acuerdo impugnado, exclusivamente para los efectos siguientes:
  - i. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro deberá incorporar el tema relativo a destinar un espacio para el cómputo de los votos emitidos a favor de candidatos no registrados, en el listado de elementos que deberán contener las actas de escrutinio y cómputo de casillas de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos, el cual obra en el anexo técnico del acuerdo impugnado, y
  - ii. Dicho Instituto Electoral local deberá realizar las acciones pertinentes y, de ser necesario, consultar al Instituto Nacional Electoral, al efecto de incluir el tema relativo a las bases porta urnas en el anexo técnico del acuerdo controvertido, para que se utilicen el día de la jornada electoral.

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

La autoridad responsable deberá dar cumplimiento a la presente ejecutoria **en el plazo de cuarenta y ocho horas** a partir de que le sea notificado este fallo, dado lo avanzado del proceso electoral que se celebra en el Estado de Querétaro, y la inmediatez que se requiere para no poner en riesgo la correcta y oportuna impresión de la documentación y material electoral que se utilizarán el día de la jornada electoral.

La autoridad responsable deberá informar del cumplimiento dado a lo ordenado en la presente ejecutoria, dentro de un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la emisión del Acuerdo correspondiente.

### **III. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los juicios SUP-JDC-897/2015, SUP-JRC-534/2015, SUP-JRC-537/2015 y SUP-JRC-538/2015 al juicio ciudadano SUP-JDC-896/2015, por ser éste el primero que se recibió y registró en esta Sala Superior. Por ende, agréguese copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los citados expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** Se **modifica** el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, a través del cual aprobó la impresión y producción de la documentación y material electoral que serán utilizados durante el proceso electoral ordinario 2014-2015, para los efectos precisados en la consideración número 7 de la presente ejecutoria.

**Notifíquese como corresponda.**

## **SUP-JDC-896/2015 y acumulados**

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron el Magistrado Presidente, quien hace suyo el proyecto de sentencia, y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

### **MAGISTRADO PRESIDENTE**

#### **CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

##### **MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

##### **MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

##### **MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

##### **MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

#### **SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**