

**RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-111/2016  
Y SUP-RAP-112/2016,  
ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y  
MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIOS:** MAURICIO  
ELPIDIO MONTES DE OCA DURÁN  
Y VÍCTOR MANUEL ROSAS LEAL

Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite sentencia en el sentido de **confirmar**, en la materia de impugnación, el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral **INE/CG76/2016**, por el que se aprueban los modelos de la boleta y demás documentación electoral de la elección de sesenta diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

**ANTECEDENTES**

De lo expuesto por los promoventes y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

**I. Reforma constitucional en materia política de la ciudad de México**

**1. Publicación.** El veintinueve de enero de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de Federación el Decreto por el que se

reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la Reforma política de la Ciudad de México.

## **II. Proceso electoral para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México**

**1. Convocatoria.** El cuatro de febrero del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup> aprobó el acuerdo **INE/CG52/2016**, por el cual emitió la Convocatoria para la elección de 60 diputados para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

**2. Plan y calendario integral del proceso electoral.** En esa misma fecha, se emitió el acuerdo **INE/CG53/2016** que estableció el Plan y Calendario Integral del proceso electoral, así como las acciones conducentes para atenderlos y los lineamientos correspondientes.

**3. Acuerdo impugnado.** El siguiente día diecisiete, el Consejo General emitió el acuerdo **INE/CG76/2016**, por el cual aprobó los modelos de la boleta y demás documentación electoral de la elección de sesenta diputados y diputadas para integrar la asamblea constituyente de la Ciudad de México.

---

<sup>1</sup> En adelante, Consejo General.

### **III. Recursos de apelación**

**1. Interposición.** A fin de impugnar el citado acuerdo del Consejo General, los partidos de la Revolución Democrática y MORENA, por conducto de sus respectivos representantes ante dicho órgano del Instituto Nacional Electoral, interpusieron el pasado diecinueve de febrero, los medio de impugnación que ahora se resuelven.

**2. Integración, registro y turno.** Mediante proveídos de veinticuatro de febrero del año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes en el que se actúa y turnarlo, respectivamente a las ponencias del Magistrado Pedro Esteban Penagos López y de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, los Magistrados Instructores radicaron los asuntos, admitieron a trámite los recursos de apelación, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declararon cerrada la instrucción, y ordenaron formular el proyecto de sentencia correspondiente.

### **CONSIDERACIONES**

#### **PRIMERO. Competencia**

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver el presente

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

asunto, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto para impugnar el acuerdo **INE/CG76/2016**, por el que se aprueban los modelos de la boleta y demás documentación electoral de la elección de sesenta diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, emitido por el Consejo General, órgano central del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, con fundamento en el artículo séptimo transitorio, apartado A, último párrafo, del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en relación con los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 40, apartado 1 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SEGUNDO. Acumulación**

De la lectura integral de las demandas, se advierte que los recurrentes impugnan destacadamente el acuerdo emitido por el Consejo General **INE/CG76/2016**, por el que se aprueban los modelos de la boleta y demás documentación electoral de la elección de sesenta diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, con fundamento 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, se decreta la acumulación de los expedientes **SUP-RAP-112/2016** al diverso **SUP-RAP-111/2016**, por ser éste el primero que se interpuso y recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según se advierte de los autos de turno.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria, a los autos de cada uno de los expedientes acumulados.

### **TERCERO. Procedencia**

#### **a. Tesis sobre la procedencia**

Los recursos de apelación cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 8, 9, apartado 1, 13, apartado 1, inciso a), 40, apartado 1, inciso b), 43 Bis y 45, apartado 1, inciso c), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

#### **b. Forma**

Los recursos se interpusieron por escrito, en los cuales se hace constar el nombre del recurrente, se identifica el acto impugnado,

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, los preceptos presuntamente violados, así como nombre y firma autógrafa de quien promueve en su representación.

**c. Oportunidad**

Los recursos se interpusieron dentro del plazo legal de cuatro días, ya que el acuerdo que por esta vía se impugna, se emitió el diecisiete de febrero último, y las demandas de los medios de impugnación se presentaron el siguiente día diecinueve.

**d. Legitimación y personería**

Los recursos de apelación fueron interpuestos, respectivamente, por los partidos de la Revolución Democrática y MORENA, por conducto de representante legítimos, como lo son sus representantes ante el Consejo General.

Personería que, además, se encuentra reconocida por la autoridad responsable al rendir sus informes circunstanciados.

**e. Interés jurídico**

Los partidos políticos apelantes acreditan este supuesto por tratarse de partidos políticos con registro nacional, que comparece como entidad de interés público en defensa de un interés público, difuso o colectivo.

Al respecto, resultan aplicables las jurisprudencias identificadas con los rubros: **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<sup>2</sup>.**

**f. Definitividad**

También se cumple este requisito de procedibilidad, porque en contra del acuerdo del Consejo General no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, y cuya resolución pudiera tener como efecto revocarla, anularla o modificarla.

**g. Determinación sobre la procedencia**

Al encontrarse satisfechos los requisitos para la procedencia, lo conducente es realizar el estudio de fondo de los agravios que en la especie se hacen valer.

**CUARTO. Planteamiento de la controversia**

El presente asunto tiene su origen en las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación

---

<sup>2</sup> Jurisprudencias 10/2005 y 15/2000, consultables en: Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 101-102 y 492-494, respectivamente.

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

del pasado veintinueve de enero, en materia de reforma política de la Ciudad de México, en el cual se establece, entre otras cuestiones, que se elegirá a una Asamblea Constituyente que se compondrá de 100 diputados constituyentes, de entre los cuales, 60 se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, y en la que podrán solicitar el registro de candidatos los partidos políticos nacionales, así como los ciudadanos mediante candidaturas independientes.

**a. Acuerdo impugnado**

En el marco del proceso electoral para la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el Consejo General emitió el acuerdo ahora controvertido, por el cual aprobó, entre otra documentación, los modelos de boletas que se utilizarán en la respectiva jornada electoral.

En dicho acuerdo, en lo que interesa, se consideró lo siguiente:

- El artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se reformaron diversos artículos constitucionales en materia política de la Ciudad de México, faculta al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a emitir la convocatoria para la elección de los 60 diputados constituyentes, así como el establecimiento de las fechas y los plazos para el desarrollo de las etapas del proceso electoral; derivado de ello, el proceso electoral se ajustará a las reglas generales que apruebe el propio Consejo General.

- Resulta imprescindible normar derechos, figuras e instituciones jurídicas, para garantizar la instrumentación del Decreto de reformas constitucionales; es por ello, que se podrán realizar los ajustes necesarios al diseño de la boleta electoral y los demás documentos electorales.
- Como consecuencia de lo mandatado en la reforma, el Instituto Nacional Electoral será el encargado de la elección de 60 diputados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, mismos que serán electos únicamente por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, pudiendo solicitar el registro, candidatos independientes mediante fórmulas integradas por propietario y suplente, así como Partidos Políticos Nacionales mediante listas con fórmulas integradas por propietarios y suplentes.
- Con la finalidad de atender cada una de las especificaciones señaladas para la elección de los diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y derivado de su dimensionamiento, en el caso de las boletas electorales éstas se imprimirán en el tamaño doble carta para que el elector pueda marcar de forma fácil e indubitable la elección de su preferencia.
- Conforme a lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio, Apartado A, fracción II, incisos a) y b) del mencionado Decreto, para el registro de los candidatos independientes se requerirá la manifestación de voluntad de ser candidato y contar cuando menos con la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores del Distrito Federal, dentro de los plazos que para

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

tal efecto determine el Instituto Nacional Electoral.

- Con las fórmulas de candidatos que cumplan con los requisitos del inciso anterior, el Instituto Nacional Electoral integrará una lista de hasta 60 fórmulas con los nombres de los candidatos, ordenados en forma descendente en razón de la fecha de obtención del registro.
- Para el caso de la elección de candidatos y candidatas independientes, esta reforma es determinante en su forma de elección, siendo indicados de forma imperativa y limitativa la forma como debe ir integrada la boleta electoral para la emisión del voto, al respecto el inciso c) del artículo séptimo transitorio, Apartado A, fracción II, del Decreto, establece que en la boleta electoral deberá aparecer un recuadro blanco a efecto de que el elector asiente su voto, en su caso, por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les corresponda. Bastará con que asiente el nombre o apellido del candidato propietario y, en todo caso, que resulte indubitable el sentido de su voto.
- De conformidad con lo establecido en el Decreto en la elección de 60 diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México conviven dos esquemas de participación: por un lado, la votación por listas registradas por los partidos políticos bajo el principio de representación proporcional y; por el otro, la votación por fórmulas de candidaturas independientes bajo el principio de mayoría relativa. Lo anterior, conlleva la necesidad de implementar medidas que favorezcan la emisión del voto a la luz de la convivencia de estos esquemas que resulta

única y novedosa para el sistema electoral vigente.

- En atención a las particularidades de la elección esta autoridad considera necesario incorporar elementos didácticos en la boleta para efecto de tutelar el voto de las ciudadanas y ciudadanos permitiéndoles que estén en posibilidad de diferenciar los tipos de votación antes citados a los que tendrán acceso en un solo documento y, en razón de ello, dar un trato equitativo en la boleta a los dos tipos de contendientes: partidos políticos y candidaturas independientes.
- Con tal objeto, se incluyen en la boleta electoral los elementos siguientes:
  - Tomando en consideración que quienes contienden a través de las figuras de las candidaturas independientes compiten entre sí y contra los partidos, así como el hecho de que para la emisión del voto a su favor el ciudadano deberá escribir en el recuadro blanco ya referido su nombre o el número de la lista que les corresponde, esta autoridad estima indispensable que la lista de candidaturas independientes aparezca al frente de la boleta con el objeto de que el elector, en su caso, no tenga la necesidad de voltear al boleta, retener el nombre y número del candidato o candidata independiente de su preferencia y, posteriormente, regresar al frente de la boleta para asentar dichos datos y con ello emitir su voto.
  - De igual forma, reconociendo la complejidad de emitir el voto bajo estos dos esquemas y considerando que las ciudadanas y ciudadanos no están familiarizados con una forma de votación en la que deban elegir entre una lista el

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

nombre y número de su candidato o candidata de preferencia para después escribirlo en un recuadro, resulta necesario que la lista correspondiente a las candidaturas independientes esté ubicada del lado izquierdo de la boleta para su fácil identificación y lectura.

- Para instrumentar las disposiciones anteriores en la boleta, esta autoridad determina que es fundamental adicionar elementos visuales e instrucciones que permitan la emisión del voto de una forma que evite errores.
- De los elementos que se incorporan con tal objeto destacan los siguientes: precisar que el ciudadano o ciudadana tendrá que optar por uno de los dos esquemas de votación, a través de la leyenda “usted podrá votar por un solo candidato independiente ó un solo partido político”, e; incorporar flechas indicativas para diferenciar los espacios en que se debe emitir el voto de acuerdo con el tipo de candidato por el que se optará- candidatura independiente o partido político.
- Así mismo, partiendo de dos hechos, primero, que para efecto de garantizar el equilibrio visual entre los dos grupos de candidatos –candidaturas independientes y partidos políticos- y, en segundo, que en la parte posterior de la boleta se deben imprimir las listas de hasta 60 candidatos y candidatas registradas por los nueve Partidos Políticos Nacionales, resulta necesario que la orientación de la boleta sea horizontal, dado que ello permite un mejor aprovechamiento del espacio disponible.

- Con tales medidas, a juicio de la responsable, se dota de certeza la forma en que las ciudadanas y los ciudadanos podrán emitir su voto, ya sea, por las fórmulas de candidatas y candidatos independientes, o los partidos políticos que contendrán por única vez dadas las particularidades de la elección de 60 diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.
- Para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no se incluirá el recuadro correspondiente a candidatos no registrados en la boleta electoral producida por el Instituto Nacional Electoral para esta elección. Esta determinación permitirá reducir la complejidad de emitir el voto en esta elección en particular, toda vez que conviven dos esquemas de participación: por un lado, la votación por listas registradas por los partidos políticos bajo el principio de representación proporcional y; por el otro, la votación por fórmulas de candidaturas independientes bajo el principio de mayoría relativa.

#### **b. Pretensión y causa de pedir**

La **pretensión** de los partidos recurrentes es que se **revoque** el acuerdo reclamado y se ordene al Consejo General que emita otro mediante el cual se apruebe un modelo de boleta electoral a utilizarse en la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en el que:

- Se incluya un recuadro para la emisión del voto ciudadano a

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

favor de candidatos no registrados, así como el que en toda la documentación electoral se integre todo lo relativo a dichos candidatos no registrados.

- En la que en primer término –lado izquierdo- aparezcan los recuadros de los partidos políticos y en segundo término – lado derecho- el de los candidatos no registrados.
- La lista de candidatos independientes aparezca al reverso de la boleta electoral.
- Tenga una proporción visual de los emblemas de los partidos políticos respecto del recuadro de candidatos independientes.
- Se eliminen los elementos visuales que provocan confusión en el elector.

El Partido de la Revolución Democrática sustenta su **causa de pedir** en que las determinaciones impugnadas son contrarias a lo dispuesto en diversos preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen que la boletas electorales a utilizarse en las elecciones constitucionales se debe contemplar un recuadro para los candidatos no registrados, así como que en primer lugar deben asentarse los recuadros de los partidos políticos, y después de ellos los correspondientes al de los candidatos independientes.

Por su parte, MORENA señala como causa de pedir en que el acuerdo impugnado resulta inconstitucional e ilegal, en relación con:

- Falta de apego del Consejo General del Instituto Nacional

Electoral al principio de supremacía constitucional

- Totalidad de las fórmulas de candidatos independientes en el anverso de la boleta electoral
- Desproporción visual grave de los emblemas de los partidos políticos respecto del recuadro de fórmulas de candidaturas independientes
- Incorporación de elementos visuales que provocan confusión en el elector
- Omisión de recuadro para candidatos no registrados
- Trascendencia de lo alegado respecto de la boleta en la demás documentación electoral.

### **c. Litis**

Conforme a lo expuesto, la controversia a resolver se centra en determinar si de acuerdo con el artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia política de la Ciudad de México, en boletas electorales a utilizarse son aplicables las disposiciones conducentes de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales.

## **QUINTO. Estudio de fondo**

### **a. Metodología**

Los planteamientos de los partidos recurrentes se analizarán conforme con los siguientes temas:

- Falta de apego del Consejo General del Instituto Nacional Electoral al principio de supremacía constitucional.

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

- Omisión de recuadro para candidatos independientes.
- Totalidad de las fórmulas de candidatos independientes en el anverso de la boleta electoral y posición del recuadro para la emisión del voto a favor de dichos candidatos en el lado izquierdo del anverso de la boleta.
- Desproporción visual grave de los emblemas de los partidos políticos respecto del recuadro de fórmulas de candidaturas independientes.
- Incorporación de elementos visuales que provocan confusión en el elector
- Trascendencia de lo alegado respecto de la boleta en la demás documentación electoral.

**b. Tesis central de la sentencia**

Se debe **confirmar** el acuerdo impugnado, ya que las determinaciones adoptadas por la responsable en relación con el modelo de boleta electoral a utilizarse en la elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, se ajustan al artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia política de dicha entidad, en la medida que el Consejo General las emitió en ejercicio de la facultad que le otorgó el Poder Revisor de la Constitución de establecer las reglas que regularán el proceso electivo correspondiente, atendiendo a la finalidad de mismo, así como a la naturaleza y finalidad específicas de la mencionada Asamblea Constituyente.

**c. Artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia política de la Ciudad de México**

Dicho precepto transitorio establece:

- La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compondrá de 100 diputados constituyentes.
- 60 se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal [apartado A].
- Podrán solicitar el registro de candidatos los partidos políticos nacionales mediante listas con fórmulas integradas por propietarios y suplentes, así como los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmula de propietarios y suplentes [apartado A, fracción I].
- Tratándose de las candidaturas independientes:
  - Con las fórmulas de candidatos que cumplan con los requisitos del inciso anterior, el Instituto Nacional Electoral integrará una lista de hasta sesenta fórmulas con los nombres de los candidatos, ordenados en forma descendente en razón de la fecha de obtención del registro [apartado A, fracción II, inciso b)].
  - En la boleta electoral deberá aparecer un recuadro blanco a efecto de que el elector asiente su voto, en su caso, por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les corresponda. Bastará con que asiente el nombre o apellido del candidato propietario y, en todo caso, que resulte indubitable el sentido de su voto [apartado A, fracción II, inciso c)].

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

- Serán aplicables, en todo lo que no contravenga al Decreto, las disposiciones conducentes de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [apartado A, fracción IV].
- El proceso electoral se ajustará a las reglas generales que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, las cuales deberán regular el proceso en atención a la finalidad del mismo y, en consecuencia, el Instituto podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en la legislación electoral a fin de garantizar la ejecución de las actividades y procedimientos electorales [apartado A, fracción VIII].

Establecida la normativa aplicable, se procede al análisis de los planteamientos de los recurrentes.

**d. Falta de apego del Consejo General del Instituto Nacional Electoral al principio de supremacía constitucional**

**d.1. Planteamiento**

El partido político Morena aduce que constituye falta de apego del el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al principio de supremacía constitucional, principalmente, porque aplica incorrectamente lo ordenado por el inciso c) de la fracción II e incumple lo mandatado por la fracción IV, ambas del Apartado A,

del artículo Séptimo Transitorio del Decreto<sup>3</sup>, al inobservar los señalado por los artículos 266, párrafo 5, 432, párrafo 2 y 435 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Afirma el partido político recurrente que en el caso concreto, el artículo Séptimo Transitorio del referido Decreto, establece las bases para llevar a cabo el proceso electoral de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y dentro de esas bases faculta al Consejo General de Instituto Nacional Electoral a aprobar las reglas generales a las cuales se ajuste dicho proceso electoral (fracciones VII y VII); sin embargo, en ejercicio de dicha facultad vulnera el principio de supremacía constitucional, ya que deja de aplicar disposiciones constitucionales so pretexto de un proceso electoral "sui generis", a pesar de que la propia norma transitoria prevé de qué forma colmar lo no regulado.

Desde la perspectiva del partido político recurrente si bien la autoridad responsable tiene la facultad de expedir reglas generales para el proceso electoral de la Asamblea Constituyente, dichas reglas deben observar lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en todo lo que no contravengan al propio decreto, ya que en ese sentido es evidente que la elección de la Asamblea Constituyente es un proceso

---

<sup>3</sup> Por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

electoral, pues la propia norma constitucional transitoria le da esa calidad.

Concluye que por lo que hace al diseño de la boleta electoral del proceso electoral de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la autoridad responsable debió aplicar las reglas relativas a la documentación electoral previstas en los artículos 266, párrafo 5, 432, párrafo 2 y 435 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

#### **d.2. Tesis**

Se **desestima** el planteamiento, porque el Poder Reformador de la Constitución otorgó la atribución al Instituto Nacional Electoral para emitir las normas que regulen el proceso electoral especial para elegir la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en atención a la finalidad de éste, teniendo como un parámetro las disposiciones conducentes de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en todo lo que no contravenga al Decreto de Reforma Constitucional.

#### **d.3. Breve marco conceptual del principio de supremacía constitucional**

En primera instancia, se considera necesario precisar que el principio de supremacía constitucional encuentra en su enunciado general y explícito en los artículos 40 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen que ésta es ley fundamental.

Así, en forma expresa o tácita diversos preceptos constitucionales consignan el principio de supremacía constitucional en relación con el orden normativo, dado que existe el principio general de que las leyes federales y locales no podrán contravenir las estipulaciones de la Carta Magna del país.

La Sala Superior ha reconocido en diversas ejecutorias **la fuerza normativa de la Constitución**, lo que implica que el intérprete privilegie aquellas opciones interpretativas que optimicen el contenido de la Constitución, entendiendo ésta como un todo. El conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones que contiene su texto, conforman un sistema, dotado de fuerza jurídica. Este grado vinculante no sólo radica en su estructura coactiva intrínseca, sino también tiene sustento en el propio principio de supremacía constitucional.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional tiene el deber de privilegiar aquellos mecanismos de interpretación que maximicen la eficacia de la Constitución. El tratadista Gustavo Zagrebelsky<sup>4</sup> al referirse a las funciones primordiales del Tribunal Constitucional, señala:

Su función **no es la de introducir nuevas dificultades en el sistema político constitucional**, económico y social, sino la

---

<sup>4</sup> Gustavo Zagrebelsky. "La Corte Constitucional y la Interpretación de la Constitución", en *división de Poderes e Interpretación*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 176

de allanar las existentes. **La justicia constitucional debe facilitar, no obstaculizar.**

Se trata de interpretar de manera integral y sistemática todas las partes del texto fundamental **–incluidos artículos transitorios–**, para darle funcionalidad y atendiendo a la finalidad de la norma.

Las normas constitucionales transitorias complementan el texto principal; y dejaran de existir en el momento en que cumplen su finalidad.

De igual forma, se estima pertinente precisar la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, la cual procede de la doctrina del abate Emmanuel Sieyès, en su obra *¿Qué es el tercer Estado?*

El autor sostiene que entre el poder constituyente y los poderes constituidos existen varias diferencias:

- De naturaleza; el poder constituyente es creador y los poderes constituidos son creados;
- Cronológica; el poder constituyente es anterior y los constituidos posteriores;
- Funcional; el poder constituyente tiene por encomienda hacer la constitución, y los poderes constituidos gobernar.

En el mismo tenor considera que el poder **constituyente originario**, también llamado fundacional, es el que crea la Constitución, tarea que se efectúa a través de representantes reunidos en una Asamblea o Congreso, que con base en su

origen y en la misión que habrá de cumplir, adopta las decisiones políticas fundamentales de la entidad que habrá de constituir.

La Reforma Constitucional determinó transformar el Distrito Federal en **una entidad federativa denominada Ciudad de México, que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.**

En ese sentido, el Poder Reformador de la Constitución ordenó, mediante artículos transitorios, la creación de una Asamblea Constituyente, **cuya única finalidad es la de dotar a la Ciudad de México de una Constitución propia.**

#### **d.4. Justificación de la tesis**

De la interpretación sistemática y funcional de las normas transitorias transcritas esta Sala Superior considera que el Poder Reformador de la Constitución, como **legislador racional otorgó** al Instituto Nacional Electoral la facultad de **aprobar las reglas generales** con base en las cuales se elegirá a los miembros de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Atribución que el propio Poder Reformador **racionalizó** al establecer que la regulación que al efecto emitiera la autoridad electoral nacional habría de observar **la finalidad del proceso**, esto es, la elección de las personas que conformarán la Asamblea Constituyente que se encargará de transformar el régimen constitucional de la ciudad de México.

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

De esa forma, se trata del proceso electivo de un órgano fundacional, cuyo fin primordial será, a través de los consensos correspondientes, crear la Constitución Política de la Ciudad de México, y de naturaleza transitoria, en tanto que una vez cumplido su objetivo, la Asamblea se disolverá; en esa medida, estamos de frente a la elección de un órgano que carece de facultades de Gobierno propias de los Poderes Constituidos.

Lo anterior, fue reafirmado por el propio Decreto de Reforma Constitucional, al indicar que la Asamblea Constituyente “**no tendrá ninguna facultad relacionada con el ejercicio del Gobierno de la entidad**”.

En ese sentido, si bien se facultó al Instituto Nacional Electoral para emitir las reglas que regularán la conformación de la Asamblea Constituyente atendiendo a la finalidad de esta última, también se dispuso que, **en lo conducente**, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sería aplicable en todo lo que no contraviniera a las normas del Decreto.

De esa forma, si bien la ley citada constituye un parámetro objetivo, del contenido del artículo séptimo transitorio, apartado A, fracción VIII, se observa que el Poder Reformador de la Constitución ordenó que esa aplicación fuera atemperada y modulada por el Instituto Nacional Electoral a través de la emisión de las reglas correspondientes, atendiendo a la finalidad especial de la Asamblea Constituyente que se elegirá el cinco de junio del presente año en la Ciudad de México.

De ahí que el Poder Reformador le concedió al Instituto Nacional Electoral atribuciones amplias para regular el proceso de conformación de la Asamblea Constituyente.

Es importante destacar que la Constitución y la legislación electoral establecen la regulación de procesos electorales ordinarios o extraordinarios, que tienen por objeto la conformación de órganos de gobierno; en cambio, en el caso nos encontramos de frente a un proceso de naturaleza diversa, dada su finalidad específica, como lo es el proceso de conformación de la Asamblea Constituyente.

En ese sentido, si bien es cierto, en ambos casos se trata de procesos electorales, también lo es que son de naturaleza diversa, atendiendo a su finalidad específica.

En el contexto anotado, esta Sala Superior estima que, contrario a lo planteado por el partido político recurrente, no se puede considerar razonable la aplicación irrestricta de las reglas que sobre las boletas y documentos electorales que establecen los artículos 266, párrafo 5, 432, párrafo 2 y 435 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la elección, por el principio de representación proporcional, de 60 diputados que integrarán la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Ello, porque las reglas establecidas son aplicables a las boletas y documentos electorales para procesos electorales ordinarios o extraordinarios que tienen por objeto la conformación de órganos de gobierno, en tanto que el caso, como ya se dijo, se trata de un

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

proceso de naturaleza diversa, dada su finalidad específica, como la integración una Asamblea Constituyente.

Se considera que el ajuste de ciertas reglas, como son las relativas al modelo de boleta y demás documentación electoral, atiende al contexto del caso, dado que no existe referente inmediato alguno de la elección de un Congreso Constituyente en la ahora Ciudad de México, por lo que ello en manea alguna puede considerarse violatorio del principio de supremacía constitucional.

Dentro de este contexto, se puede considerar que para el cumplimiento de los mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución Federal y su decreto de reforma que nos ocupa, se facultó a la autoridad electoral para emitir las reglas necesarias para hacer efectivo el derecho político de los ciudadanos que pretenden participar como candidatos independientes o como candidatos de las listas de los partidos políticos, con la finalidad de hacer coherente el sistema normativo y de alcanzar los fines del Estado Democrático.

Así, se trata de un caso en que la autoridad administrativa electoral por una circunstancia especial, y por un mandato expreso de los artículos transitorios de la reforma constitucional multicitada, mediante diversos acuerdos, emite reglas generales, conformes con la hipótesis de relevancia que se deriva del caso especial, a fin de lograr el cumplimiento de los mandatos de optimización establecidos en la Carta Magna y el principio de

supremacía constitucional, referentes al ejercicio del derecho a votar y ser votado para integrar un poder constituyente.

#### **d.5. Conclusión del apartado**

Desde esa perspectiva, se **desestima** el planteamiento del partido recurrente, dado que contrario a lo aducido por el recurrente, el Poder Reformador de la Constitución otorgó la atribución al Instituto Nacional Electoral para emitir las normas que regulen el proceso electoral especial para elegir la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en atención a la finalidad de éste, teniendo como un parámetro las disposiciones conducentes de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en todo lo que no contravenga al Decreto de Reforma Constitucional.

Sin que sea óbice de lo anterior, que se pueda analizar en esta sentencia, en un apartado posterior, si el Consejo General del Instituto Nacional Electoral realizó este ejercicio hermenéutico y de ponderación, conforme a parámetros razonables en cada tema que se somete a revisión ante este Tribunal Electoral, para verificar su regularidad constitucional y legal.

#### **e. Omisión de recuadro para candidatos independientes**

##### **e.1. Planteamientos**

Los partidos recurrentes aducen que el acuerdo impugnado viola la normativa constitucional y legal en materia electoral, así como los principio rectores de la materia, porque de manera contraria a

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

Derecho, se determinó no incluir en la boleta electoral el recuadro para candidatos no registrados.

Ello porque, desde la perspectiva de los partidos recurrentes, el derecho de votar, así como el de ser votado como candidato no registrado en las elecciones constitucionales, garantiza que todo ciudadano pueda emitir su sufragio a favor de la persona que considere pertinente y de su preferencia, por ser una opción diferente a la presentada por los partidos políticos y candidatos independientes, aunado a que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevé que las boletas electorales para la elección de diputados, como lo son a la Asamblea Constituyente, necesariamente debe contener un espacio para candidatos o fórmulas no registradas.

**e.2. Tesis**

Se **desestima** el planteamiento, porque la determinación de no establecer en la boleta electoral a utilizarse en la elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, un recuadro para candidatos no registrados, se ajusta al artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia política de dicha entidad, en la medida que el Poder Revisor de la Constitución no previó expresamente que se incluyera a los candidatos no registrados en el proceso electoral para integrar dicha asamblea, por lo que el Consejo General emitió tal determinación en ejercicio de la facultad que le otorgó el Poder Revisor de la Constitución de establecer las reglas que

regularán el proceso electivo correspondiente, atendiendo a la finalidad de mismo.

**f. Justificación de la tesis**

El artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia política de la Ciudad de México, establece que en la elección de diputaciones de la Asamblea Constituyente de dicha entidad, podrán solicitar el registro de candidatos, los partidos políticos nacionales mediante listas con fórmulas de propietarios y suplentes, así como los ciudadanos mediante candidaturas independientes.

Asimismo, dicho precepto transitorio dispone que en la boleta electoral deberá aparecer un recuadro blanco a efecto de que el elector asiente su voto, en su caso, por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les corresponda.

Como puede apreciarse el Poder Reformador de la Constitución sólo previó para la elección a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la participación de candidaturas postuladas por los partidos políticos nacionales, así como independientes, de manera expresa que en las boletas electorales aparezca un recuadro en blanco para que, de ser el caso, se pueda sufragar por candidaturas independientes.

De manera que en dicho Decreto no se prevé la posibilidad de en las boletas electorales se incluya un recuadro destinado para los candidatos no registrados.

Así, como se explicó anteriormente, el Poder Reformador de la Constitución otorgó al Instituto Nacional Electoral la facultad de aprobar las reglas generales con base en las cuales se elegirá a los miembros de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, las cuales deben observar la finalidad de ese proceso electivo, esto es, la elección de diputaciones constituyentes que se encargarán de transformar el régimen constitucional de la ciudad de México, aplicando, en lo conducente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo que no contraviniera a las normas del Decreto.

El problema jurídico se plantea sobre la base de que en la normativa aplicable a los procesos electorales federales, se establece que en las boletas electorales debe aparecer un recuadro para los candidatos no registrados<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo 266.**

[...]

2. Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán:

[...]

j) Espacio para candidatos o fórmulas no registradas, y

[...]

**Artículo 279.**

1. Una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar, el presidente de la mesa directiva de casilla le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que

Sin embargo, tomando en cuenta la naturaleza de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, y que se busca maximizar la participación ciudadana, se justifican las determinaciones de omitir en las boletas electorales un espacio para las candidaturas no registradas, así como que el recuadro destinado para la candidatura independiente aparezca en el lado izquierdo de la boleta, junto con la lista de candidatos y candidatas de esa naturaleza.

Ello, porque el Consejo General tiene la atribución que le fue otorgada por el Poder Revisor de la Constitución de establecer las reglas atinentes al proceso electoral para integrar la Asamblea Constituyente, atendiendo a la finalidad de dicho proceso, siendo aplicables en lo conducente y en lo que no se contraponga al Decreto de reformas, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, el propio Consejo General consideró que en la elección de las 60 diputaciones conviven dos esquemas de participación, uno la votación de listas registradas por los partidos

---

sufraga, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto.

[...]

**Artículo 291.**

1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

[...]

c) Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

políticos bajo el principio de representación proporcional; y el segundo, la votación por fórmulas de candidaturas independientes por el principio de mayoría relativa, lo que conlleva la necesidad de implementar medidas para favorecer la emisión del voto, a la luz de un esquema novedoso para el sistema electoral.

De ahí que derivado de que, si de acuerdo con la responsable, las candidaturas independientes compiten entre sí y contra los partidos, y que en para la emisión de voto en su favor, el ciudadano debe escribir en el recuadro en blanco destinado para ello, el nombre o número de la lista que corresponde, la autoridad responsable consideró que no se incluiría el recuadro correspondiente a los candidatos no registrados, con la finalidad de reducir la complejidad en la emisión del voto en la elección de mérito.

Tales consideraciones, con independencia de que no son controvertidas por el partido recurrente, se estiman ajustadas a Derecho, en la medida que con ellas se garantiza la certeza de la forma en la cual los ciudadanos que así lo decidan, puedan emitir sus votos a favor de las candidaturas independientes o los partidos políticos.

Ello, porque no se puede pasar por alto que en el caso se está eligiendo a una Asamblea Constituyente que tendrá un solo objetivo, como lo es la emisión de la Constitución de la Ciudad de México, hecho lo cual desaparece, por lo que el sistema electoral establecido por el Poder Reformador o Revisor de la Constitución tiene características propias que no son compartidas con aquellos

establecidos para la elección de los órganos constituidos de representación popular.

De esta forma, el hecho de que no aparezca en la boleta electoral un recuadro destinado a los candidatos no registrados, en nada altera o vulnera el derecho de votar de los ciudadanos, ni en su aspecto positivo como pasivo, ya que en el caso se busca la eficacia y eficiencia de los votos emitidos a favor de aquellas opciones políticas que le presentan propuestas concretas y relacionadas con el contenido de la próxima Constitución de la Ciudad.

De esta forma, el elector tendrá diversas opciones políticas por las cuales emitir su sufragio, ya sea la que le presentan cualquiera de los partidos políticos participantes o las candidaturas independientes.

Además, como lo señaló el propio Consejo General, al obviarse el recuadro de candidatos no registrados también se logra evitar confundir a aquellos electores que pretenden votar por una candidatura independiente, al tener la certeza que podrá emitir su sufragio por aquel que se encuentre en la lista de candidaturas independientes que se encuentra al frente de la boleta.

De ahí que se estime, que no es aplicable la tesis, **BOLETAS ELECTORALES. DEBEN CONTENER UN RECUADRO PARA**

**CANDIDATOS NO REGISTRADOS**<sup>6</sup>, porque, se insiste, dicho criterio atiende a una legislación establecida expresamente para la elección de órganos de representación popular constituidos, en tanto que en el caso, el proceso electoral para la Asamblea Constituyente tiene características propias y específicas atendiendo a la naturaleza y funciones de dicha Asamblea.

#### **f.1. Conclusión del apartado**

Conforme con lo razonado, lo procedente es que se deje firme la determinación de la responsable de no incluir en las boletas electorales un recuadro para candidatos no registrados.

#### **g. Ubicación de la lista de candidatos independientes y el recuadro blanco para sufragar en ellos, del lado izquierdo del frente de la boleta electoral**

##### **g.1. Planteamientos de los recurrentes**

El Partido de la Revolución Democrática aduce que de manera contraria a Derecho, en el acuerdo impugnado se determinó que en la boleta electoral a utilizarse en la elección de diputados constituyentes el recuadro de candidatos independientes aparezca en el lugar que pertenece a los partidos políticos.

---

<sup>6</sup> Tesis XXXI/2013. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 84 y 85.

De acuerdo con el recurrente, tal determinación es contraria a los artículos 266, apartados 2 y 5, así como 432, apartados 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen que los emblemas a color de los partidos políticos aparecerán en el orden que le corresponden de acuerdo con su fecha de registro, en tanto que los recuadros de los candidatos independientes serán colocados después de los destinados para los partidos.

Por su parte, MORENA alega que en esencia que el hecho de que las listas de fórmulas de candidatos independientes aparezca en la parte frontal de la boleta, elimina la utilidad e impide lograr la finalidad que persigue la regla contenida en el inciso c), fracción II; apartado A, del artículo Séptimo Transitorio del Decreto de reformas que regula lo relacionado a los candidatos independientes en la boleta electoral.

En este sentido, desde la perspectiva del impetrante, la lista con las referidas candidaturas debería ubicarse al reverso de la boleta electoral, junto con las listas de los candidatos registrados por los partidos políticos, con independencia de que ello es independiente de la dualidad de sistemas electorales que se han de observar en la elección de mérito.

Y agrega el inconforme, que ello facilitaría al elector la elección de entre el universo de candidatos, pues conforme a la legislación general y la "*práctica electoral*", bastaría marcar una fórmula de candidatos independientes o el emblema de un partido político, para que el voto fuera válido.

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

Al respecto, el actor señala que no puede ser usado como pretexto, para que la lista de candidatos independientes aparezca en el anverso de la boleta, el argumento de que se trata de un proceso electoral "*sui generis*".

Asimismo, el recurrente considera que resulta infinitamente más sencillo y ágil marcar la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, evitando que el elector se encuentre obligado a escribir el nombre del candidato independiente o número de la fórmula respectiva, y que la intención del Constituyente fue diferenciar el lugar de ubicación de las listas de fórmulas de candidatos independientes del recuadro en blanco que debe aparecer al frente de la boleta.

De igual forma, para el partido político recurrente, al poderse actualizar el supuesto de sesenta y nueve contendientes (nueve partidos y sesenta independientes), por lo que tan sólo cuantitativamente no existe equidad alguna al dar un tratamiento distinto a la lista de fórmulas de candidatos independientes, al aparecer al frente de la boleta, mientras que las listas de candidatos de los partidos políticos se colocarán al reverso de la boleta.

**g.2. Tesis**

Se desestiman los planteamientos, porque el hecho de que en la boleta electoral aparezca al frente y lado izquierdo la lista de candidaturas independientes y el recuadro relativo para que el elector asiente ahí su voto a favor de cualquiera de esos

candidatos, atiende al sistema electoral previsto para la integración de la Asamblea Constituyente.

Pues conforme con dicho sistema, el elector tiene que escribir en dicho recuadro el nombre o número de la lista que le corresponde, o cualquier otro elemento que haga indubitable el sentido de su sufragio, y en el cual compiten entre ellos y con los partidos políticos para alcanzar un escaño constituyente, de manera que dicha medida se ajusta al principio de equidad en la contienda en la medida que favorece por igual la identificación en la boleta electoral de esas candidaturas independientes y las de los partidos políticos.

### **g.3. Justificación de la tesis**

Al respecto en el acuerdo impugnado se consideró que en la elección de las 60 diputaciones conviven dos esquemas de participación, uno la votación de listas registradas por los partidos políticos bajo el principio de representación proporcional; y el segundo, la votación por fórmulas de candidaturas independientes por el principio de mayoría relativa, lo que conlleva la necesidad de implementar medidas para favorecer la emisión del voto, a la luz de un esquema novedoso para el sistema electoral.

De ahí que derivado de que, si de acuerdo con la responsable, las candidaturas independientes compiten entre sí y contra los partidos, y que en para la emisión de voto en su favor, el

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

ciudadano debe escribir en el recuadro en blanco destinado para ello, el nombre o número de la lista que corresponde, se estimó indispensable que la lista de candidatos independientes aparezca al frente y al lado izquierdo de la boleta para su fácil identificación y lectura, así como para evitar que el elector tenga la necesidad de voltear la boleta y retener el nombre o número del candidato o candidata independiente.

De esta manera, contrariamente a lo argumentado por los impetrantes, lo dispuesto en el acuerdo combatido, resulta conforme y pertinente, atendiendo a las características de la elección de mérito.

En primer término, cabe advertir que, tal y como lo sostiene el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de lo previsto en el Decreto antes precisado, en la elección de sesenta diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, no obstante que se señala que se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, en realidad conviven dos esquemas de participación: por un lado, la votación por listas registradas por los partidos políticos bajo el principio de representación proporcional y; por el otro, la votación por fórmulas de candidaturas independientes bajo el principio de mayoría relativa.

Esto es así, toda vez que, en el artículo séptimo transitorio, apartado A, fracción III, del multicitado Decreto, se prevé que las diputaciones constituyentes se asignarán, por una parte, a las

fórmulas de candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural, que será el que resulte de dividir la votación válida emitida entre sesenta; y por otra, a los partidos políticos las diputaciones restantes, conforme las reglas previstas en el artículo 54 de la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que resulten aplicables y en lo que no se oponga al propio Decreto.

De esta manera, los candidatos independientes, a diferencia de los partidos políticos, participan en la elección buscando un mínimo de votación para poder obtener el escaño constituyente, lo que implica competir contra los partidos políticos, así como en contra del resto de candidatos independientes.

Por ello, a fin de facilitar la identificación de esos candidatos independientes, así como la emisión de aquellos sufragios que se pretendan emitir a favor de cualquiera de ellos, se estima que es correcto que la lista de las candidaturas aparezca al frente de la boleta, junto con el recuadro correspondiente, lo cual en nada disminuye o afecta la identificación de los partidos políticos, pues ellos aparecen en el lado derecho de la misma, con su nombre, emblema y colores.

De tal forma, y no obstante que el propio recurrente reconoce dicha dualidad, no puede acudirse a lo que los inconformes considera "*la práctica electoral de nuestro país*" o bien a la normativa legal aplicable a las elecciones de los órganos constituidos, a efecto de que las listas de fórmulas de candidatos y candidatas independientes, aparezcan en la misma forma que

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

los listados de candidaturas registradas por los partidos políticos, o bien que el recuadro de los candidatos independientes aparezca de aquellos destinados a los partidos políticos.

Ello es así, pues de proceder en los términos planteados por los recurrentes, podría provocarse confusión en el electorado, al momento de tener que expresar su sufragio.

De tal suerte, como lo sostuvo la autoridad responsable, dadas las peculiaridades de la elección de mérito, resulta necesario implementar medidas que favorezcan la emisión del voto a la luz de la convivencia de los esquemas que, como se ha sostenido previamente, resultan o detentan un carácter único y novedoso para el sistema electoral vigente en nuestro país.

Ahora bien, es necesario tener presente que en el artículo séptimo transitorio, apartado A, fracción II, inciso c), del citado Decreto, expresamente se dispone que en la boleta electoral deberá aparecer un recuadro blanco a efecto de que el elector asiente su voto, en su caso, por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les corresponda, y se agrega que bastará con que asiente el nombre o apellido del candidato propietario y, en todo caso, que resulte indubitable el sentido de su voto.

Por ello, lo determinado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el sentido de que la lista de fórmulas de candidatos independientes aparezca en la parte frontal de la boleta, así como que junto con el recuadró para sufragar por

cualquiera de esos candidatos independientes, resulta útil para el efecto de que el elector exprese su sufragio, bien sea por una fórmula de candidatos independientes o bien, por alguna de las listas de candidaturas registradas por los partidos políticos, dándole plena vigencia y viabilidad a la regla contenida en el inciso c), fracción II; apartado A, del artículo Séptimo Transitorio del Decreto de reformas que regula lo relacionado a los candidatos independientes en la boleta electoral.

Contrariamente a lo alegado por los recurrentes, el hecho de que la lista de fórmulas de candidatos y candidatas independientes, se ubicara al reverso de la boleta, junto con las listas registradas por los partidos políticos, podría propiciar la confusión en el electorado, en el sentido de tales candidaturas independientes participan en forma igual o similar a las de los partidos políticos, es decir, como una planilla o lista cerrada, de donde se realizarán las asignaciones, a partir de la votación que esas candidaturas independientes obtuvieran considerándolas como una unidad.

Ello, dejando al margen o desconociendo el hecho de que, como ha quedado previamente razonado, en la elección que nos ocupa, se presenta una dualidad de sistemas electorales.

Asimismo, no resulta atendible el argumento en el sentido de que debe facilitarse al elector, la selección de una opción de entre el universo de candidatos, pues conforme a la legislación general y la “práctica electoral”, bastaría marcar una fórmula de candidatos independientes o el emblema de un partido político, para que el voto fuera válido, pues ello implicaría ir expresamente en contra

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

de lo ordenado en el artículo Séptimo Transitorio, apartado A, fracción II, inciso c), del multicitado Decreto.

Al respecto, contrariamente a lo argumentado por el actor, lejos de tratarse de un “pretexto”, el argumento de que se trata de un proceso electoral “*sui generis*”, lo cierto es que, como se ha precisado previamente, se trata de un proceso electoral con características únicas y propias, que los diferencian de cualquier otro que hasta el momento se haya realizado en nuestro país, y de ahí la necesidad de, como ha quedado razonado, la lista de candidatos independientes aparezca en el anverso de la boleta.

Asimismo, tampoco resulta atendible el argumento de MORENA, en el sentido de que resulta “infinitamente más sencillo y ágil” marcar la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, evitando que el elector se encuentre obligado a escribir el nombre del candidato independiente o número de la fórmula respectiva, pues además de que ello iría en contra de lo dispuesto expresamente por el Constituyente, llevaría al absurdo de que, tuviera que aparecer un recuadro por cada una de las fórmulas de candidatos y candidatas independientes, lo que llevará al extremo de tuvieran que aparecer hasta un total de sesenta y nueve recuadros, sesenta de candidaturas independientes y nueve de los partidos políticos.

Finalmente, el hecho de que se pueda actualizar el supuesto de 69 contendientes (nueve partidos y sesenta independientes), y que por ello, cuantitativamente no existe equidad alguna al dar un tratamiento distinto a la lista de fórmulas de candidatos

independientes, al aparecer al frente de la boleta, mientras que las listas de candidatos de los partidos políticos se colocarán al reverso de la boleta, resulta un argumento infundado, en atención a que, como se ha venido sosteniendo, la diferenciación entre unas y otras listas, obedece a que en la elección de mérito, se presenta una dualidad de sistemas electorales.

Igualmente, se estima que el hecho de que se haya determinado que el recuadro correspondiente a los candidatos independientes aparezca en el lado izquierdo de la boleta, también es ajustado a Derecho, al estar basada en las características propias de la elección de la Asamblea Constituyente.

Como se ha señalado, de acuerdo con el artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas constitucionales, un candidato independiente podrá acceder a la diputación constituyente siempre que alcance al menos el cociente natural que se obtiene de dividir la votación válida emitida entre los 60 escaños a distribuir, de manera que el Poder Reformador de la Constitución previó que en la boleta electoral se deberá establecer un espacio en blanco para que el elector que así lo decida pueda asentar su voto por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les corresponda.

De esta manera, los candidatos independientes, a diferencia de los partidos políticos, participan en la elección buscando un mínimo de votación para poder obtener el escaño constituyente, lo

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

que implica competir contra los partidos políticos, así como en contra del resto de candidatos independientes.

Por ello, a fin de facilitar la identificación de esos candidatos independientes, así como la emisión de aquellos sufragios que se pretendan emitir a favor de cualquiera de ellos, se estima que es correcto que la lista de las candidaturas aparezca al frente de la boleta en su lado izquierdo, junto con el recuadro correspondiente, lo cual en nada disminuye o afecta la identificación de los partidos políticos, pues ellos aparecen en el lado derecho de la misma, con su nombre, emblema y colores.

De manera, que tal determinación es ajustada a los principios de legalidad, en la medida que está ajustada al artículo séptimo transitorio del Decreto de reformas, y de equidad en la contienda al generar condiciones que permiten identificar en la boleta electoral a las candidaturas independientes, así como las postuladas por los partidos políticos.

**g.4. Conclusión del apartado**

En atención a los razonamientos antes expuestos, se **desestiman** los argumentos expresados en el apartado bajo análisis, y por ello debe confirmarse el acuerdo impugnado, en la parte objeto de impugnación.

**h. Desproporción visual grave de los emblemas de los partidos políticos respecto del recuadro de fórmulas de candidaturas independientes**

**h.1. Planteamiento**

MORENA refiere que debe considerarse que la inclusión en el anverso de la boleta de las listas de fórmulas de las candidaturas independientes provoca que el área destinada a ellas y al recuadro en blanco para plasmar el voto a tales candidatos, sea desproporcionado al tamaño de los emblemas y recuadros utilizados por los partidos políticos, minimizando visualmente los espacios de cada uno de los partidos políticos y sugiriendo psicológicamente al elector de una preminencia, al ser mayor el espacio de las candidaturas independientes, violentando con ello los artículos 266, numeral 5, 432 numeral 2 y 435 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, considera el partido político que de conformidad con la ley, los recuadros destinados a los candidatos independientes deben ser del mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos destinados a los partidos políticos y deben ser colocados después de los partidos políticos, situación la cual se incumple en la boleta electoral aprobada mediante el acto recurrido.

Establece que sin ningún esfuerzo y a simple vista se aprecia que el espacio destinado al recuadro y las fórmulas de candidaturas independientes ocupa la mayor parte de la mitad izquierda del anverso de la boleta y obviamente es mucho más grande que

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

cada uno de los espacios destinados a los partidos políticos, incluso es mayor al total del espacio destinado a los partidos políticos en su conjunto. En ese sentido, considera que las candidaturas independientes tienen preminencia sobre los candidatos de los partidos políticos, al privilegiar destacar a los candidatos independientes.

En tales condiciones, la colocación del espacio destinado a los candidatos independientes, considera, provoca que la contienda no sea equitativa.

**h.2. Consideraciones de la autoridad responsable.**

Establece el Instituto Nacional Electoral en el acuerdo impugnado respecto a lo que concierne el presente agravio, en esencia lo siguiente:

- Que la elección del constituyente se dan dos esquemas de participación, por un lado la votación por las listas registradas por los partidos políticos bajo el principio de representación proporcional, y por otro lado la votación por fórmulas de candidaturas independientes bajo el principio de mayoría relativa.
- Tomando en cuenta las particularidades de la elección, se establece que es necesario incorporar elementos didácticos en la boleta para efecto de tutelar el voto de las ciudadanas y ciudadanos permitiéndoles que estén en posibilidad de diferenciar los dos tipos de votación.

Los elementos que se dan en la boleta electoral son los siguientes:

- Que la lista de candidaturas independientes es necesario que aparezca al frente de la boleta con el objeto de que el elector, en su caso, no tenga la necesidad de voltear la boleta, retener el nombre y número del candidato o candidata independiente de su preferencia y, posteriormente, regresar al frente de la boleta para asentar dichos datos y con ello emitir su voto.
- Partiendo del reconocimiento la complejidad de emitir el voto bajo estos dos esquemas y considerando que las ciudadanas y ciudadanos no están familiarizados con una forma de votación en la que deban elegir entre una lista el nombre y número de su candidato o candidata de preferencia para después escribirlo en un recuadro, resulta necesario que la lista correspondiente a las candidaturas independientes esté ubicada del lado izquierdo de la boleta para su fácil identificación y lectura.
- Se consideró fundamental adicionar elementos visuales e instrucciones que permitan la emisión del voto de una forma que evite errores involuntarios. Como por ejemplo: Precisar que el ciudadano o ciudadana tendrá que optar por uno de los dos esquemas de votación, a través de la leyenda *“usted podrá votar por un solo candidato independiente o un solo partido político”*, así como el incorporar flechas indicativas para diferenciar los espacios en que se debe emitir el voto de acuerdo, con el tipo de candidato por el que se optará.
- En tal sentido, se estableció que partiendo de dos hechos,

el primero que para efecto de garantizar el equilibrio visual entre los dos grupos de candidatos y en segundo que, en la parte posterior de la boleta se deben imprimir las listas de hasta 60 candidatos y candidatas registradas por los nueve partidos políticos nacionales, resulta necesario que la orientación de la boleta sea horizontal, dado que ello permite un mejor aprovechamiento del espacio disponible.

Por tanto, concluye la autoridad responsable que con tales medidas se dota de certeza la forma en que las ciudadanas y los ciudadanos podrán emitir su voto, ya sea por las fórmulas de candidatos y candidatos independientes o los partidos políticos que contendrán por única vez dadas las particularidades de la elección de 60 diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente.

### **h.3. Consideración de esta Sala Superior**

Para este órgano jurisdiccional los motivos de inconformidad hechos valer por el recurrente devienen **infundados**, tal como se demostrara a continuación.

El partido político actor aduce en esencia que, al no ser del mismo tamaño los recuadros destinados a los candidatos independientes respecto de los destinados a los partidos políticos, se violenta la normativa electoral.

Al respecto, los artículos que considera no se cumplen, son los siguientes:

“CAPÍTULO VII

De la Documentación y el Material Electoral

Artículo 266.

1. Para la emisión del voto el Consejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección.

[...]

5. Los emblemas a color de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden que les corresponde de acuerdo a la fecha de su registro. En el caso de que el registro a dos o más partidos políticos haya sido otorgado en la misma fecha, los emblemas de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden descendente que les corresponda de acuerdo al porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados federales.

6. En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición

De la Documentación y el Material Electoral

Artículo 432.

1. Los Candidatos Independientes figurarán en la misma boleta que el Consejo General apruebe para los candidatos de los partidos políticos o coaliciones, según la elección en la que participen, de conformidad con esta Ley.

2. Se utilizará un recuadro para cada Candidato Independiente o fórmula de Candidatos Independientes, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos o coaliciones que participan. Estos recuadros serán colocados después de los destinados a los partidos políticos y si fueran varios candidatos o fórmulas, aparecerán en el orden en que hayan solicitado su registro correspondiente.

Artículo 435.

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

1. Los documentos electorales serán elaborados por el Instituto, aplicando en lo conducente lo dispuesto en esta Ley para la elaboración de la documentación y el material electoral.”

De lo anterior tenemos lo siguiente:

- Que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad de aprobar, entre otros, el modelo de las boletas electorales que se utilizaran en el procedimiento electoral respectivo.
- -Que el Consejo debe aprobar los mecanismos de seguridad que deben contener las boletas electorales.
- -Los emblemas de los partidos políticos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que los destinados a los partidos políticos que participan por sí mismos.
- -Por cuanto hace al espacio destinado para los candidatos independientes, se debe utilizar un recuadro con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen a los partidos políticos.

Como puede apreciarse el esquema normativo que señala violentado el partido político corresponde al esquema de una elección ordinaria o extraordinaria, correspondiente a un proceso electoral por el cual se eligen ya sea a Presidente de la República, Senadores o Diputados.

En esa lógica, contrario a lo que afirma el instituto político, el modelo que establece la ley electoral de mérito, no resulta

aplicable al caso que nos ocupa, en tanto que nos encontramos ante la elección correspondiente a la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Esto es una elección con particularidades totalmente distintas a las de una elección de cargos públicos ya sea ordinaria o extraordinaria.

Por tanto, y tomando en cuenta que lo que se pretende con la presente elección es el integrar un cuerpo colegiado temporal que tiene la tarea específica de elaborar la norma constituyente de la Ciudad de México, es que no puede revestir las mismas particularidades que una elección “normal”.

Razón por la cual en el caso se estima adecuado que la autoridad responsable, a partir de criterios razonables, determine que en la especie no es aplicable el mecanismo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es, que en relación con las candidaturas independientes era necesario el que aparecieran en el frente de la boleta con la finalidad de que el elector, no tenga la necesidad de voltear la boleta, retener el nombre y número del candidato o candidata independiente de su preferencia; así como el que dado que las ciudadanas y ciudadanos no están familiarizados con una forma de votación como la que se va a llevar a cabo, resultaba necesario la lista correspondiente a las candidaturas independientes se encuentre de fácil identificación y lectura.

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

Por ello, esta Sala Superior considerar que, dado que todavía no se cuenta con el número de candidatos independientes que se registraran, en principio los recuadros que contienen los emblemas de los partidos políticos y nombres de los candidatos, se distribuyen de manera proporcional, sin que se advierta, en principio, que se afecte la visibilidad de esos emblemas o de los nombres de los candidatos independientes.

En efecto, del modelo de boleta electoral, al contar con la identificación de los partidos políticos por un lado y por el otro tomando en cuenta que no existe el número de cierto de ciudadanos y ciudadanas que se registraran como candidatos independientes, se advierte que están bien definidos sus espacios, sin que lleguen a generar convicción en esta Sala Superior de que se viole el principio de equidad, al momento en que los electores tengan que emitir su voto en los recuadros respectivos.

Lo anterior es así, dado que se garantiza que los ciudadanos al momento de emitir su voto, lo hagan por el emblema del partido político o candidato independiente de su preferencia, tomando en cuenta la naturaleza de la elección que se avecina, así como las particularidades que reviste la misma.

Por tanto se considera, que la autoridad responsable en el motivo de disenso en estudio, dicto las disposiciones idóneas, razonables y proporcionales, con el fin de ajustar las reglas aplicables al proceso electoral inédito en curso.

Finalmente cabe precisar que en atención a que en la referida elección conviven dos sistemas de elección, como son el de representación proporcional, en la que el elector votaría por un solo partido político y de mayoría en que se podrán elegir a una fórmula de candidatos independientes, lo cual conlleva a que puedan existir 60 fórmulas de éstos candidatos, atendiendo a lo planteado por el partido demandante llevaría al absurdo de que debieran existir 69 recuadros del mismo tamaño, esto es 60 de candidatos independientes en los cuales apareciera el nombre de cada uno de ellos y 9 en los que apareciera el emblema de cada partido político.

Por tanto es que los motivos de inconformidad devienen **infundados**.

#### **i. Incorporación de elementos visuales que provocan confusión en el elector**

##### **i.1. Planteamiento**

MORENA se duele, esencialmente, de que se dejan de aplicar los principios de certeza y equidad en la contienda, porque el diseño del modelo de boleta electoral aprobado por la autoridad responsable provoca confusión al elector.

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

Lo anterior es así, porque los elementos<sup>7</sup> con los que supuestamente se instruye al elector sobre la forma correcta de votar por las candidaturas independientes o por los candidatos de los partidos políticos, en concepto de MORENA, provocan como confusión inmediata si el elector debe marcar ambas columnas o sólo una de ellas, ya que ese diseño jamás ha sido utilizado.

Por ello, considera que lo más acorde con nuestra práctica electoral sería establecer un diseño lo más similar posible al utilizado en procesos electorales próximos pasados, a efecto de evitar la anotada diferencia entre ambos tipos de candidaturas, de conformidad con la tesis de rubro: **“BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY”**.

En concepto de esta Sala Superior, el agravio que antecede resulta **infundado**, porque como se explicará a continuación, los elementos contenidos en el diseño de la boleta electoral aprobada

---

<sup>7</sup> Identifica como tales desde la leyenda con letras de color rosa del tenor literal siguiente: USTED PODRÁ VOTAR POR EL CANDIDATO INDEPENDIENTE Ó POR UNO SOLO PARTIDO POLÍTICO. Inmediatamente después se dividen 2 columnas una correspondiente al espacio destinado a las candidaturas independientes (lado izquierdo) y otro a los emblemas y recuadros de los partidos políticos (lado derecho), en cuya parte superior, del lado izquierdo se lee: SI VOTA POR EL CANDIDATO INDEPENDIENTE USE ESTE ESPACIO partiendo de dicha frase una flecha gruesa curva de color blanco que señala a la columna de CANDIDATO INDEPENDIENTE, por otra parte, del lado derecho, en la parte superior de la columna de los emblemas de los partidos políticos se lee SI VOTA POR UN PARTIDO POLÍTICO SÓLO MARQUE SU EMBLEMA de la cual emerge una flecha blanca que señala a los dos emblemas de los primeros partidos políticos; y en medio de tales frases la palabra Ó acentuada.

por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral obedecen justificadamente a la especial naturaleza, jurídica y fáctica, del proceso electoral constituyente en estudio, de modo que contrario a lo afirmado por el partido apelante, no generan la confusión aducida.

## **i.2. Marco jurídico aplicable**

El artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Instituto Nacional Electoral ejercerá la función estatal a su cargo, entre otros, según el principio rector de certeza, el cual tiene como uno de sus objetivos esenciales, garantizar el conocimiento exacto de las consideraciones que justifican cualquier determinación adoptada por dicha autoridad, particularmente en el caso concreto, las relativas a que la ciudadanía pueda emitir de la manera más confiable posible, su sufragio por la opción política de su preferencia. Ello, evidentemente, contribuye a salvaguardar el principio de equidad en la contienda.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el artículo SÉPTIMO transitorio, inciso A, fracción I, del DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de veintinueve de enero del año en curso, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, de cuya composición de cien diputados, sesenta se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

lista votada en una sola circunscripción plurinominal, a través de la postulación de candidatos por los partidos políticos nacionales mediante listas con fórmulas integradas por propietarios y suplentes, así como los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmula de propietarios y suplentes.

Para organizar dicho proceso electoral el artículo SÉPTIMO transitorio, inciso A, fracción IV, del Decreto en comento, establece que serán aplicables, en todo lo que no contravenga al referido Decreto, las disposiciones conducentes de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Resulta importante destacar, que en términos del artículo SÉPTIMO transitorio, inciso A, fracción VIII, del Decreto en cita, el proceso electoral se ajustará a las reglas generales que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Dichas reglas deberán regular el proceso en atención a la finalidad del mismo. Los actos dentro del proceso electoral deberán circunscribirse a propuestas y contenidos relacionados con el proceso constituyente. Para tal efecto, las autoridades electorales correspondientes deberán aplicar escrutinio estricto sobre su legalidad.

Ahora bien, acorde con todo lo expuesto, los artículos 44, numeral 1, incisos b), ñ), jj) y gg) y 266 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan en lo que al caso interesa, que para la emisión del voto, el Consejo General, tomando en

cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para cada elección.

En ese contexto, esta Sala Superior considera que es inconcuso que atendiendo a las particularidades del referido proceso comicial constituyente, los cuerpos jurídicos referidos, facultan al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que el diseño de las boletas electorales, incluya todos los elementos que sean acordes con sus circunstancias especiales a efecto de que se cumpla con su objetivo central.

### **i.3. Estudio del agravio**

En primer término, contrario a lo alegado por el recurrente, el diseño de boleta no puede ser conforme con el modelo tradicionalmente utilizado en los procesos electorales ordinarios o extraordinarios, dado que por primera vez se votará por una Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en la cual, se elegirán sesenta diputados que se integraran mediante los principios de representación proporcional y mayoría relativa. Esto es, por el principio de representación proporcional se postularán a candidatos por los partidos políticos pero también se postularán candidatos por el principio de mayoría relativa los ciudadanos que obtengan su registro como candidatos independientes.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el Decreto en la elección de sesenta diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México conviven dos esquemas de participación: por un lado, la votación por listas

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

registradas por los partidos políticos bajo el principio de representación proporcional y; por el otro, la votación por fórmulas de candidaturas independientes bajo el principio de mayoría relativa.

Por ello, dado el número de cargos por el que se votarán, los principios por los que serán electos, la diferenciación entre la postulación de hasta sesenta opciones de candidatos independientes y de candidatos postulados por nueve partidos políticos nacionales, amerita el diseño de una boleta electoral inédita y sin precedentes para la ciudadanía.

Sin embargo, lo inédito de la boleta debe hacerse cargo de garantizar la salvaguarda de, entre otros principios, del de certeza. Lo cual implica que la boleta deba identificar con claridad las opciones que tendrá el ciudadano para votar por los diputados de representación proporcional.

Asimismo, debe informar a la ciudadanía de que la emisión del sufragio únicamente debe ser por una de las dos opciones que tiene, es decir, o por un candidato independiente o por un instituto político.

En ese sentido, la modalidad de boleta en un diseño dual de columnas, permite la fácil identificación de dos opciones de votación, una con la cual el ciudadano está familiarizado que es a favor de alguno de los partidos políticos; pero también una novedosa de candidatos independientes, en cuyo caso es necesario diferenciar de las opciones de los institutos políticos.

De modo que el diseño integrado de columnas paralelas identificadas en dos segmentos y con flechas que indican el tipo de votación genera certidumbre respecto de cómo se debe plasmar el voto.

**Boleta muestra:**



Como se observa, la boleta se integra de leyendas que estructuralmente se ubican del marco superior hacia abajo del documento.

Dichas leyendas secuencialmente insertadas de arriba hacia abajo van instruyendo al ciudadano sobre la manera en que se debe emitir el sufragio.

Esto es de manera estructurada, lógica y secuencial, se explica al ciudadano las dos opciones de votar y diferencia ambas opciones

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

en columnas perfectamente identificadas, con textos y señales gráficas que indican cuál columna corresponde con cada opción.

En efecto, las leyendas y su ubicación están diseñadas de forma tal que lógicamente van de premisas generales que orientan sobre la existencia de dos opciones de voto, ya sea por candidato independiente o por un solo partido político la cual se identifica con el siguiente texto: "USTED PODRÁ VOTAR POR EL CANDIDATO INDEPENDIENTE O POR UN SOLO PARTIDO POLÍTICO".

Después de explicar las dos opciones para emitir el sufragio, de manera particular, la boleta diferencia dos columnas delineadas gráficamente, las cuales adicionalmente se auxilian de una señal inequívoca que direcciona mediante dos flechas orientadas hacia la derecha o la izquierda los espacios en los que se tendrá que hacer la marca en la que quede plasmado el voto.

La izquierda para indicar al ciudadano si opta por sufragar a favor de alguna de las opciones de los candidatos independientes; por el contrario, si el ciudadano opta por emitir su sufragio por un partido político, la flecha en dirección hacia la derecha indica las nueve opciones de los partidos políticos participantes, en cuyo caso se indica que podrá optar únicamente por un partido político.

De esta manera, contrario a lo señalado por el partido recurrente, las flechas insertadas en la parte superior de la boleta, no inducen ni benefician a los institutos políticos colocados en los primeros recuadros de la boleta, sino que únicamente direccionan las dos opciones por las que el ciudadano podrá emitir su sufragio.

De lo anterior se evidencia que contrario a lo sostenido por los recurrentes, el modelo de boleta no confunde al ciudadano sino que tiene una visión pedagógica y un diseño que facilita la identificación de dos grandes grupos de opciones y la manera en que se tiene que hacer el marcado de la boleta para emitir el sufragio por una o por otra opción.

En ese sentido, el diseño cuenta con los elementos necesarios a los que se refiere la Ley, no sólo para ilustrar el tipo de elección, sino además para advertir a la ciudadanía de las opciones que tienen y la forma en que tienen que plasmar su voto.

Esto contribuye al principio de certeza dentro del contexto inédito de opciones en los que podrán participar hasta sesenta candidatos independientes y los nueve partidos políticos nacionales.

Con base en las consideraciones antes referidas es que esta Sala Superior considera que el diseño de espacios duales identificados mediante dos columnas, flechas en direcciones opuestas y textos orientadores, informan al elector sobre las opciones con las que cuentan y facilitan el marcado de la boleta.

Aunado a lo anterior, tampoco le asiste la razón al partido apelante cuando sostiene que la inclusión de las leyendas e instrucciones que dividen y separan los candidatos en dos tipos de votación introducen elementos no previstos en la Ley y que indebidamente hacen una diferenciación que la Ley no hace, considerando aplicable por analogía la tesis de rubro: **BOLETAS**

**ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A  
LOS PREVISTOS EN LA LEY.**

Lo **infundado** de tal planteamiento estriba en que el acuerdo impugnado amerita una diferenciación dado que se elegirán sesenta diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, entre las opciones que postulen los partidos políticos así como las fórmulas de candidaturas que registrarán las y los ciudadanos de manera independiente.

En este orden de ideas, todas las particularidades inéditas antes señaladas se encuentran plenamente justificadas en el orden jurídico antes precisadas y por tanto se apegan a los principios de legalidad y certeza en examen.

Todo lo cual justifica una diferenciación en el modelo y elementos gráficos que componen el diseño de la boleta impugnada, por lo cual, no resulta aplicable la tesis invocada por el recurrente.

Consecuentemente, se **confirman** las razones expuestas en el considerando 40 del acuerdo **INE/CG76/2016** emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprobaron los modelos de la boleta y demás documentación electoral de la elección de sesenta diputados y diputadas para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

**j. Trascendencia de lo alegado respecto de la boleta en la  
demás documentación electoral**

Conforme al estudio que antecede, deviene **inoperante** el disenso de MORENA relacionada con que las violaciones que prevalecen

en el diseño de la boleta electoral, impactan en el resto de la documentación electoral que se empleará en la elección para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Esto, ya que tal alegación descansa en la premisa errónea de que resultan fundados la serie de agravios que planteó en torno al diseño de la boleta electoral; sin embargo, éstos han sido desestimados en líneas precedentes.

**k. Determinación final**

Al haberse **desestimado** los planteamientos de los partidos recurrentes, lo procedente es **confirmar**, en la materia de impugnación, el acuerdo reclamado.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **acumula** el expediente **SUP-RAP-112/2016** al diverso **SUP-RAP-111/2016**. En consecuencia, glótese copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria, a los autos de cada uno de los expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** Se **confirma en la materia de impugnación**, el acuerdo reclamado.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

**SUP-RAP-111/2016  
Y ACUMULADO**

Así, por mayoría de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, quien formula voto particular, y con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, ante la Subsecretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS ACUMULADOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-RAP-111/2016 Y SUP-RAP-112/2016.**

Porque no coincido con todas las consideraciones ni con el segundo punto resolutivo de la sentencia aprobada por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al resolver los recursos de apelación acumulados, identificados con las claves de expediente **SUP-RAP-111/2016 y SUP-RAP-112/2016**, promovidos por los partidos políticos de la Revolución Democrática y MORENA, a fin de controvertir el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprobaron los modelos de boleta y demás documentación electoral de la elección de diputados para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, formulo **VOTO PARTICULAR**.

A efecto de sistematizar los motivos de mi disenso, la exposición de los argumentos se hace en los siguientes apartados específicos:

- I. Recuadro en la boleta electoral para candidatos no registrados.**

Respecto del concepto de agravio hecho valer por el Partido de la Revolución Democrática, en el sentido de que indebidamente se omitió considerar que en la boleta electoral hubiera un recuadro para candidatos no registrados, la mayoría de Magistrados de esta Sala Superior considera que es infundado, toda vez que incluir tal recuadro podría confundir al electorado, además de que no resulta aplicable la norma prevista en el **artículo 266, párrafo 2, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**, ni el criterio contenido en la tesis aislada identificada con la clave XXXI/2013, cuyo rubro es "*BOLETAS ELECTORALES. DEBEN CONTENER UN RECUADRO PARA CANDIDATOS NO REGISTRADOS*", porque tales normas atienden a una legislación establecida expresamente para la elección de órganos de representación popular constituidos, en tanto que, en el caso, el procedimiento electoral para la Asamblea Constituyente tiene características propias y específicas, atendiendo a su naturaleza y funciones.

Si bien coincido con la mayoría en que ese concepto de agravio es infundado, también lo es que no suscribo las consideraciones que lo sustentan.

Lo anterior, toda vez que para el suscrito no es posible incluir el recuadro de candidatos no registrados, en la boleta electoral que se utilizará, en la elección de diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, debido a que en el Decreto de reforma constitucional correspondiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se estableció un procedimiento

específico para tal elección, el cual se detalla en esta misma sentencia, en el que se determinó, esencialmente, que serían electos 60 (sesenta) diputados, mediante listas integradas por los partidos políticos con registro nacional, además de los candidatos independientes que reunieran los requisitos previstos por el propio Reformador Permanente de la Constitución.

Así las cosas, en el artículo séptimo transitorio, apartado A, del citado Decreto, se dispusieron las bases de tal procedimiento de elección, en el cual no hay previsión alguna para los candidatos no registrados, por lo que, consecuentemente, conforme a Derecho y la Lógica, tampoco se previó que existiera un recuadro en la boleta electoral para tal efecto.

En este tenor, si no hay tal previsión constitucional, no existe fundamento para que la autoridad administrativa electoral nacional lo hubiera considerado y establecido en la boleta electoral a utilizar en la elección de diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, sin que resulte aplicable al caso lo previsto en el **artículo 266, párrafo 2, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**, ni el criterio contenido en la citada tesis aislada XXXI/2013, identificada con el rubro "*BOLETAS ELECTORALES. DEBEN CONTENER UN RECUADRO PARA CANDIDATOS NO REGISTRADOS*", porque son disposiciones que no son congruentes con la normativa constitucional aplicable al caso controvertido, en tanto que sólo podrán ser electos los candidatos postulados por

los partidos políticos o por los postulados en forma independiente a tales partidos, previo registro en términos del Decreto de reformas constitucionales y de la convocatoria respectiva, lo cual no da oportunidad a que se pueda votar por candidatos no registrados, ni mucho menos para que en la boleta electoral hubiera un recuadro para tales candidatos.

**II. Orden en la boleta electoral respecto de los recuadros para partidos políticos y candidatos independientes.**

Por otra parte, en opinión del suscrito, asiste razón al Partido de la Revolución Democrática en el sentido de que con el acuerdo impugnado se incumple lo previsto en el artículo 432, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicable en términos del citado artículo transitorio séptimo, Apartado A, fracción IV, del aludido Decreto de reformas constitucionales, en tanto que se trata de una disposición que no contraviene al citado Decreto, sino que la complementa, de manera sistemática.

Para arribar a la citada conclusión, es importante tener presente lo previsto en el Decreto de reformas constitucionales, así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disposiciones que, en lo conducente, se transcriben a continuación:

**DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.**

ARTÍCULO SÉPTIMO.- La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compondrá de cien diputados constituyentes, que serán elegidos conforme a lo siguiente:

A. Sesenta se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, en los siguientes términos:

[...]

II. Tratándose de las candidaturas independientes, se observará lo siguiente:

[...]

c) **En la boleta electoral deberá aparecer un recuadro blanco** a efecto de que el elector asiente su voto, en su caso, por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les corresponda. Bastará con que asiente el nombre o apellido del candidato propietario y, en todo caso, que resulte indubitable el sentido de su voto.

#### **Ley General de Instituciones y Procedimientos ElectORAles**

##### **Artículo 432.**

1. Los Candidatos Independientes figurarán en la misma boleta que el Consejo General apruebe para los candidatos de los partidos políticos o coaliciones, según la elección en la que participen, de conformidad con esta Ley.

2. Se utilizará **un recuadro para cada Candidato Independiente o fórmula de Candidatos Independientes**, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos o coaliciones que participan. **Estos recuadros serán colocados después de los destinados a los partidos políticos** y si fueran varios candidatos o fórmulas, aparecerán en el orden en que hayan solicitado su registro correspondiente.

Como se puede advertir, el Poder Reformador de la Constitución sólo dispuso que en la boleta electoral se incluyera

un recuadro en blanco para que, de ser el caso, el ciudadano pueda votar por un candidato independiente, para lo cual el ciudadano lo debe identificar por su nombre o el número que le corresponda, de la lista registrada, siempre y cuando resulte indubitable el sentido del voto, sin que se haya establecido un formato específico, orden o tamaño especial de la boleta.

Ahora bien, como ha quedado señalado previamente, en este voto particular, la propia norma constitucional establece que en todo lo que no contravenga el aludido Decreto de reformas constitucionales, son aplicables las disposiciones previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, a juicio del suscrito, si la citada Ley establece que en la boleta electoral deben aparecer los recuadros para candidatos independientes después de los destinados a los partidos políticos, es inconcuso que ese mismo orden debe prevalecer para las boletas que se utilizarán en la elección de diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, motivo por el cual, en concepto del suscrito, se debe respetar ese orden establecido para el contenido de la boleta a utilizar en la elección de diputados a la mencionada Asamblea Constituyente.

**III. Incorporación de elementos visuales en la boleta electoral (Instructivo).**

Finalmente, el suscrito tampoco coincide con la determinación asumida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en cuanto a declarar infundado el concepto de agravio expresado por el partido político denominado MORENA, en el sentido de que la autoridad responsable, al aprobar el modelo de la boleta electoral que será utilizada en la elección de sesenta diputados, para integrar a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, de manera indebida incorporó elementos que instruyen al elector sobre la forma de emitir el voto, lo cual, en su concepto, genera confusión.

Al respecto, como ya quedó precisado en este voto, el Instituto Nacional Electoral debe aplicar las disposiciones conducentes de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, siempre que no contravenga lo previsto en el mencionado Decreto de reforma constitucional.

En este orden de ideas, como también quedó asentado previamente, el Poder Revisor Permanente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solo determinó que en la boleta electoral se debía contener recuadros destinados a los partidos políticos nacionales y un recuadro en blanco para el efecto de que el ciudadano pueda votar, en su caso, por la fórmula de candidatos independientes de su preferencia, identificándolos por nombre o el número que les corresponda, de la lista elaborado en su oportunidad por la misma autoridad responsable, **sin que se previera un diseño específico que deba ser aplicado para el mencionado procedimiento.**

Por lo anterior, a juicio del suscrito, no es dable considerar apegado a Derecho que en la boleta electoral se incorpore un instructivo de cómo puede votar el ciudadano, en tanto que no está previsto en el multicitado Decreto ni tampoco existe norma que así lo prevea, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de que no es de naturaleza y finalidad de la boleta electoral contener un instructivo para que el ciudadano emita su voto.

No es óbice a lo anterior, que en el caso se trate de un procedimiento electoral con características propias que justifique un instructivo con la forma en que se puede emitir el voto, toda vez que en la propia ley se establece el deber de la promoción de la participación ciudadana y la educación cívica, lo cual se debe hacer con fundamento en otras disposiciones legales, en los diferentes medios de comunicación social y por los otros medios atinentes para lograr el objetivo final.

En este orden de ideas, a juicio del suscrito, si bien es cierto que se debe difundir información para el efecto de que los ciudadanos puedan emitir su voto, de manera informada y libre, en el procedimiento de elección de los diputados a integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, también lo es que el Instituto Nacional Electoral cuenta con los elementos y medios necesarios para llevar a cabo esa difusión, la cual no se debe hacer en las boletas electorales.

### **Conclusión**

En consecuencia, en opinión del suscrito, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado, para el efecto de que se elabore conforme a lo previsto en el artículo 432, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que tiene como consecuente que el recuadro destinado a los candidatos independientes se ubique en un espacio posterior al de los partidos políticos. Asimismo, se debe modificar el formato de boleta electoral, en tanto que el instructivo para que el ciudadano pueda determinar si vota por un candidato independiente o por los candidatos postulados por un partido político, no es un elemento que deba estar incluido, lo que no implica que la autoridad nacional electoral no esté investida de la facultad de difundir, por todos los medios adecuados que considere pertinentes, la forma en que los ciudadanos podrán votar, además de implementar una campaña para informar a los ciudadanos las modalidades previstas constitucionalmente para la elección de los diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Por lo expuesto y fundado, el suscrito emite el presente **VOTO PARTICULAR.**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**