

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-151/2018

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y COALICIÓN “POR MÉXICO AL FRENTE”

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: MORENA

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: GENARO ESCOBAR AMBRÍZ, FERNANDO ANSELMO ESPAÑA GARCÍA Y JESÚS GONZÁLEZ PERALES

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada en la Ciudad de México, el dieciocho de junio de dos mil dieciocho.

En el juicio indicado al rubro, promovido por el Partido Acción Nacional¹ en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral², para controvertir el acuerdo INE/CG511/2018, de veintiocho de mayo del año en curso, por el cual se determinan los efectos jurídicos de los votos que se emitan para la candidatura cancelada de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, se resuelve **modificar el acuerdo reclamado.**

¹ En adelante: el PAN.

² En lo subsecuente: el Consejo General.

ANTECEDENTES

I. Inicio del proceso electoral federal. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete inició el proceso electoral federal ordinario para renovar, entre otros cargos, la Presidencia de la República.

II. Registro de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo. El veintinueve de marzo del presente año, el Consejo General acordó la procedencia del registro de la referida ciudadana, como candidata independiente al citado cargo.³

III. Renuncia. El diecisiete de mayo, la candidata renunció a la candidatura, mediante escrito que presentó ante el Presidente del Consejo General, mismo que ratificó en el mismo día.

IV. Acto reclamado. El veintiocho de mayo, el Consejo General emitió el acuerdo que ahora se impugna, por el cual se determinan los efectos jurídicos de los votos que se emitan para la candidatura cancelada.

V. Apelación. Inconformes con dicho acto, el PAN y la coalición “Por México al Frente” promovieron recurso de apelación, el cuatro de junio.

VI. Tercero interesado. Durante la sustanciación del expediente compareció MORENA, en carácter de tercero interesado.

³ INE/CG/287/2018.

VII. Turno y radicación. Recibidas las constancias atinentes en esta Sala, se ordenó integrar el expediente indicado al rubro y se turnó a la Magistrada instructora, quien lo radicó en su ponencia.

VIII. Requerimiento. El nueve de junio, la Magistrada instructora requirió a la autoridad responsable para que remitiera las constancias referidas a la notificación del acto reclamado a la parte apelante, lo cual fue desahogado oportunamente.

IX. Prueba superveniente. El doce de junio, los recurrentes presentaron escrito en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, para ofrecer pruebas supervenientes.

X. Solicitud de acumulación. En la fecha en que se emite la presente sentencia, los recurrentes presentaron escrito en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior solicitando la acumulación del recurso de apelación que nos ocupa, con los diversos presentados el once y catorce de junio, por integrantes de la coalición en contra del diverso acuerdo INE/CG515/2018.

XI. Admisión. En el momento procesal oportuno, la Magistrada instructora admitió a trámite el recurso de apelación y, una vez que estuvo debidamente sustanciado, se declaró cerrada la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

SUP-RAP-151/2018

I. Esta Sala es competente para resolver el medio de impugnación⁴, porque el acto reclamado es un acuerdo del Consejo General, órgano central de la autoridad administrativa electoral nacional, que incide en la manera en que se calificarán los votos de la jornada electoral relativa a la renovación de la Presidencia de la República.

II. **Procedencia.** Fueron satisfechos los requisitos de la demanda y los presupuestos procesales, por lo que se admitió a trámite el recurso.⁵

⁴ Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso g) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en lo sucesivo la Ley de Medios.

⁵ **Oportunidad.** El acuerdo impugnado se notificó a los apelantes el treinta y uno de mayo y la demanda se presentó el cuatro de junio; es decir, al cuarto día. Por tanto, el recurso se promovió con oportunidad, en términos de los artículos 7, párrafo 1 y 8 de la Ley de Medios.

Forma. La demanda se presentó por escrito ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral. En ella consta la denominación del partido y coalición actores, así como el nombre y firma autógrafa de quien los representa. Se indica domicilio para recibir notificación y se designan autorizados para tal efecto. Se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable. Se explican los hechos en que se basa la impugnación, los agravios causados y los preceptos violados. También se ofrecen pruebas. Se cumplen, por tanto, los requisitos del artículo 9 de la Ley de Medios.

Legitimación y personería. El recurso fue interpuesto por parte legítima, pues en términos del artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I de la propia Ley de Medios, pueden promover los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos y, en el caso concreto, quien promueve es el PAN, por conducto de su representante acreditado ante el Consejo General, según lo reconoce esta última en su informe circunstanciado.

Por otra parte, respecto de la coalición “Por México al Frente”, esta Sala Superior ha sostenido de que están legitimadas para promover recursos de apelación, según se advierte de la tesis de jurisprudencia 21/2002, de rubro CCOALICIÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS EN MATERIA ELECTORAL, localizable en <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>. Lo anterior, aunado a que, de conformidad con el convenio de coalición en cuestión, la misma actúa representada por el PAN.

Interés. Está satisfecho el requisito, puesto que fue el PAN está en aptitud de promover acciones en defensa de intereses tuitivos, en términos de lo establecido en la jurisprudencia 10/2005, de esta Sala Superior, de rubro: ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR, localizable en <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>.

III. Tercero interesado. Se tiene a MORENA compareciendo en su carácter de tercero interesado, al estar satisfechos los requisitos correspondientes.⁶

IV. Causas de improcedencia. MORENA sostiene que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9, apartado 3 de la Ley de Medios, el recurso de apelación es improcedente por frívolo.

Dado que conscientemente se formulan pretensiones que no se pueden alcanzar, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan.

Dicha causa de improcedencia es **infundada**.

Definitividad. En contra del acto reclamado no procede medio de impugnación que debiera agotarse con anterioridad, por lo que está cumplido el requisito al que alude el artículo 86, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

⁶ **Oportunidad.** El escrito se presentó dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación del medio de impugnación, según lo certificó la autoridad responsable. Se cumplió, por tanto, el requisito indicado en el artículo 17, párrafo 4 de la Ley de Medios. De lo asentado en las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación, se advierte que las setenta y dos horas de publicación del medio de impugnación, transcurrieron de las diecinueve horas del cuatro de junio a las diecinueve horas del siete de junio del presente año; por lo que, si el escrito de comparecencia fue presentado el seis de junio, resulta evidente su oportunidad.

Forma. El escrito se presentó ante la autoridad responsable y en el mismo consta que se presenta a nombre de MORENA. Se señala domicilio para oír notificaciones y se autorizan personas para tal efecto. Contiene la razón del interés jurídico en que se sostiene y la pretensión concreta del compareciente. El escrito está firmado por quien representa al partido político. Se satisficieron así, los requisitos establecidos en el artículo 17, párrafo 4 de la Ley de Medios.

Legitimación e interés. MORENA está legitimado para comparecer como tercero interesado, al sostener un interés incompatible con el que pretende el actor. Es así, porque su pretensión es que se confirme el acto impugnado por el partido y la coalición recurrentes. Se cumplió, por tanto, el elemento previsto por el artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios.

Personería. La personería de quien comparece en nombre de MORENA fue reconocida por la autoridad responsable, quien certificó que se trata del representante propietario del partido político, ante el Consejo General.

SUP-RAP-151/2018

En términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, fracción I, en relación con los tres primeros párrafos del artículo 17, de la Constitución Federal, es obligación de los órganos jurisdiccionales del Estado garantizar el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la tutela judicial o a la jurisdicción.

Lo anterior, en el entendido de que la finalidad esencial de tal derecho es que los tribunales estén expeditos para impartir justicia y resolver, en forma definitiva, firme, pronta, completa e imparcial, los medios de impugnación que se presenten por los ciudadanos, el medio de impugnación de que se trate, al tratarse de un derecho de carácter instrumental, sencillo, rápido y efectivo, que permita controlar la constitucionalidad y legalidad de actos o resoluciones de la autoridad.

Por tanto, para que un medio de impugnación pueda considerarse frívolo, es necesario que resulte notorio el propósito de quien lo interpone de hacerlo sin existir motivo o fundamento para ello, o bien, que aquél no pueda alcanzar su objeto.

Esto es así, dado que la frivolidad implica que el medio de defensa sea totalmente inconsistente, insubstancial, intrascendente o se contraiga a cuestiones sin importancia y, por ello, es que para desechar un juicio o recurso por esa causa, es necesario que esa frivolidad sea evidente y notoria de la sola lectura de la demanda, lo cual no sucede en el caso, en tanto que los recurrentes señalan los hechos y agravios encaminados a demostrar que el acuerdo impugnado no se ajusta a Derecho, al no estar debidamente

fundado y motivado.

V. No ha lugar acordar favorablemente la petición de acumulación. Por escrito presentado el día en que se actúa, el representante de los recurrentes solicitó la acumulación del presente recurso de apelación con los diversos interpuestos por el Partido de la Revolución Democrática y el PAN en contra del acuerdo INE/CG515/2018, aduciendo que se trata de la misma autoridad responsable y que tienen conexidad en la causa.

No ha lugar a acordar favorablemente tal petición, debido a que el artículo 31 de la Ley de Medios dispone que para la resolución pronta y expedita de los medios de impugnación las Salas del Tribunal Electoral podrán determinar su acumulación, lo cual es acorde con el principio de economía procesal, esto es, dicha facultad es discrecional y tiene como finalidad, que en un solo momento se resuelvan dos o más procedimientos en los que exista identidad en las personas, acciones o causas; lo que incluso abona a la seguridad jurídica, pues evita que se pudieran dictar resoluciones contradictorias.

Al respecto, esta Sala Superior considera que en el presente caso no resulta necesaria la acumulación, pues si bien los asuntos fueron emitidos por la misma autoridad, se trata de temáticas distintas.

En el acuerdo INE/CG511/2018, el Consejo General resolvió sobre la naturaleza jurídica de los votos que, en su caso, se emitan a favor de la ciudadana que renunció a su candidatura independiente.

SUP-RAP-151/2018

En cambio, en el acuerdo INE/CG515/2018, el Consejo General fijó un criterio para que las personas integrantes de las mesas directivas de casilla clasifiquen los votos en el supuesto que sean emitidos con el nombre, sobrenombre, apodo, siglas o abreviatura de algún candidato en cualquier espacio de la boleta.

De ahí la improcedencia de la acumulación, toda vez que se trata de acuerdos independientes que regulan materias distintas, por lo que a consideración de esta Sala resulta innecesario estudiarlos de manera conjunta.

VI. Precisión de acto y autoridad responsable. En el escrito de demanda se señala, como acto impugnado, el Acuerdo INE/CG511/2018 del Consejo General.

Más adelante se afirma, sin embargo, que la apelación se interpone “en contra de la respuesta a la solicitud de modificación de la documentación electoral, referente a la elección de presidente de la República dentro del proceso electoral 2017-2018”.

Finalmente, se expresa que se trata de un recurso de apelación promovido por el “denunciante en un procedimiento administrativo sancionador, en contra de la omisión atribuida, entre otros, al referido Consejo General, así como al Director Ejecutivo de Organización del propio Instituto Nacional Electoral”.

No obstante, al analizar la pretensión y los motivos de agravios hechos valer, esta Sala advierte que el verdadero acto impugnado

es el Acuerdo INE/CG511/2018 del Consejo General, por lo que a dicho acto se entiende referida la demanda y, por consecuencia, sólo dicha autoridad se considera parte en el presente procedimiento.

VII. Pretensión. En el escrito de demanda se indica que el asunto es de urgente resolución, porque “se trata de la posibilidad de realizar la modificación y reimpresión de documentación electoral, consistente en las boletas electorales, a fin de que se suspenda la impresión de la boleta electoral con la inclusión de una candidata que ya no participa dentro del proceso electoral”.

Sin embargo, de la lectura integral de la demanda se advierte que los agravios de los actores están referidos a controvertir lo acordado por el Consejo General respecto de los efectos jurídicos de los votos que se emitan para la candidatura cancelada de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

En dicho sentido, reconoce que “por la renuncia hecha con tan poca anticipación, ya no fue posible reimprimir las boletas”.

Por consecuencia, centra sus puntos petitorios en la revocación del Acuerdo reclamado, para que se permita que el voto que tenga una marca por la otrora candidata y un candidato registrado, sea voto válido para ese candidato, así como que, entre otras cosas, se instruya a los funcionarios de casilla para que se informe a los ciudadanos que la referida excandidata no es un cuadro que deben marcar.

VIII. Estudio de fondo

Consideraciones del acuerdo impugnado

El Consejo General analizó los efectos de la renuncia de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, quien hasta el diecisiete de febrero se encontraba registrada como candidata independiente, en relación con la documentación electoral que se ocupará en la próxima jornada electoral.

En ese sentido, primero consideró que resultaba inviable realizar alguna modificación sobre la documentación electoral previamente aprobada, en virtud de 1) los avances en la impresión de las mismas, pues al momento de la renuncia a la candidatura se llevaban impresas el 43% de las boletas electorales, mientras que al momento de la aprobación del acuerdo impugnado se tenía el 72% de dichas boletas, 2) el impacto presupuestal de dicha determinación en cuanto que implicaría un costo adicional alrededor de 44 millones de pesos y 3) a la falta de certidumbre de poder cumplir con los plazos electorales, específicamente con la entrega de los paquetes electorales a los Consejos Distritales con quince días de anticipación a la elección a efecto de que estos realicen las acciones que tienen encomendadas como son el conteo, sellado y enfajillado de las boletas.

Ahora bien, toda vez que en la boleta electoral aparece el logo de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo como candidata independiente, quien renunció a continuar participando, el Consejo General al ser el encargado de la organización de las elecciones y

tener dentro de sus atribuciones lo relativo a la impresión de documentos, producción de materiales electorales, así como los escrutinios y cómputos de la elección del Presidente de la República, estimó necesario establecer los efectos que tendrían las boletas electorales que tuvieran marcas en el recuadro de la candidatura de dicha ciudadana, lo anterior a fin de tutelar los principios de certeza y seguridad jurídica.

En ese sentido, determinó que los votos emitidos a favor de una candidatura independiente con registro cancelado **no son sufragios nulos**, pero comparten los **efectos jurídicos** de la votación recibida para **candidatos no registrados**.

Por tanto, consideró, por una parte, 1) que los integrantes de las mesas directivas de casilla no podrán clasificarlos como votos nulos, ni asentarlos en el recuadro de candidatos no registrados; es decir, deben asentar la votación en las actas, en el apartado donde aparece el nombre de la candidatura cuyo registro quedó sin efectos; por otra, 2) que se contará como nulo, el voto en el que se marque el recuadro para Margarita Ester Zavala Gómez del Campo y el que corresponda a cualquier otra opción política, y finalmente, 3) que la votación válida emitida para la elección presidencial se conformará con la suma de la emitida a favor de los partidos políticos y el candidato independiente Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, debiendo excluir la correspondiente a votos nulos, votos en favor de candidatos no registrados y la de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

Agravios

SUP-RAP-151/2018

Los agravios planteados en la demanda se pueden sintetizar en los siguientes:

A. Violación a los principios de legalidad y de reserva de ley, ya que a través del acuerdo impugnado se otorgó a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo la calidad de “Candidata no registrada” y le concedió efectos jurídicos a las marcas que el día de la jornada electoral pudieran realizarse sobre el logo que aparece en la boleta electoral en el que sale como candidata independiente.

Lo anterior lo consideran así en tanto que si bien, en un principio, Margarita Ester Zavala Gómez del Campo había sido registrada como candidata independiente, lo cierto es que dimitió de los derechos adquiridos mediante la renuncia pública y escrita que presentó, lo cual no implica que automáticamente se adquiriera la calidad de “Candidata no registrada”.

Estima que si bien el Consejo General tiene **facultad** legal para aprobar los registros de candidaturas, dicha facultad no alcanza para aprobar un “candidato no registrado”, pues en última instancia, dicha calidad se adquiere hasta el momento preciso de la jornada electoral al momento de ser registrada por los votantes en el cuadro respectivo.

Asimismo, consideran que la autoridad responsable fue omisa en considerar que el principio de libertad de sufragio conlleva de manera implícita la posibilidad de que el elector emita su voto a favor de la alternativa que estime más idónea, con independencia

de que la opción que elija haya o no obtenido su registro ante la autoridad electoral administrativa, pues no consideró que en ese sentido se han emitido criterios a fin de instrumentar o potenciar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno del derecho al voto, como es la inclusión de sobrenombres o fotografías en la boleta, siempre que no se pongan en riesgo los principios rectores de la materia electoral, o que tales añadidos se utilicen para sustituir o reemplazar alguno de los elementos esenciales que prevé la legislación.

Por otra parte, alegan que con la permanencia del logo de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo en la boleta electoral la colocan en una situación de ventaja frente a otros ciudadanos no registrados, lo que estiman que implica la violación a los principios rectores de la función electoral.

Asimismo, con la referida permanencia se sustituye o reemplaza uno de los elementos de la boleta que expresamente prevé el artículo 279 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁷ pues este último señala que el elector podrá marcar el recuadro correspondiente al partido por el que sufraga o anotar el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su sufragio; en ese sentido, estiman que el Consejo General no puede aprobar una “candidatura no registrada”, pues dicha calidad se adquiere mediante la manifestación que se hace en la boleta, en el recuadro correspondiente, con la inclusión del nombre respectivo.

⁷ En adelante: Ley General.

SUP-RAP-151/2018

Finalmente, los recurrentes manifiestan que el Consejo General violenta la pretensión de la otrora candidata independiente de no ser votada, ya que todo ciudadano puede ejercer el derecho a ser postulado como candidato, sin estar sujeto a interferencias, presiones o coacciones, lo cual implica que nadie puede ser obligado a ser postulado a un cargo de elección popular, ya sea de forma independiente o postulado por un partido; en ese orden de ideas, estiman que la aprobación de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo como “candidata no registrada” es realizada contra su voluntad y se extienden a supuestos distintos que se extralimitan a la hipótesis normativa actualizada.

Lo anterior, pues a juicio de los recurrentes, la consecuencia natural de la renuncia a la candidatura es que ya no se aparezca en la boleta y, por tanto, sean inexistentes sus efectos en la esfera jurídica de la persona, pero en el caso no sólo la autoridad responsable fue omisa en suspender la impresión de las boletas, sino que se negó la posibilidad de invalidar, borrar, anular, cancelar o suprimir el logo de la otrora candidata y, por el contrario, se pretende otorgarle efectos jurídicos de una figura legal.

B. Violación a los principios de igualdad y equidad, porque hay una inadecuada apreciación del Consejo General al aprobar el acuerdo, pues se realiza una interpretación errónea de que, al no ser posible la reimpresión de las boletas electorales ni la implementación de algún mecanismo que cancelara o inutilizara el espacio correspondiente a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, lo procedente es señalar que los votos que se reciban se

contabilizaran en los apartados respectivos y se consideraran como de candidato no registrado.

Puesto que el hecho de que se mantenga la calidad de candidata independiente en la boleta electoral es inequitativo, ya que durante la fase de recopilación de apoyos diversos ciudadanos solicitaron su registro como aspirantes a candidatos independientes se promocionó a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, por lo que al permitirle seguir apareciendo en la boleta electoral, no obstante su renuncia a la candidatura, genera inequidad respecto a los restantes ciudadanos que no se registraron como candidatos.

Asimismo, argumentan los recurrentes que la renuncia de la citada ciudadana a la candidatura es un elemento superveniente que debió ser atendido por el Consejo General con la máxima diligencia y de forma que genere condiciones para hacer prevalecer las medidas de seguridad y certeza en la boleta electoral, con objeto de que el voto se ejerza de manera individual, libre, secreta y directa.

Esto, porque el artículo 166 de la Ley General otorga al Consejo General la atribución de aprobar el modelo de boleta electoral, lo que implica tomar las medidas de certeza que se estimen convenientes, por lo que en el caso de que un candidato dimita, la autoridad debe realizar los ajustes al diseño e impresión necesarios para que los ciudadanos reciban una boleta que contenga los nombres y emblemas de los ciudadanos que cuenten con oportunidades legales de ejercer el cargo objeto de la contienda.

SUP-RAP-151/2018

Por tanto, la inacción del Consejo General respecto a la modificación del modelo de boleta electoral una vez que conoció de la renuncia de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo configura una omisión grave de cuidado a fin de salvaguardar el principio de certeza electoral y, por tanto, se trata de una grave omisión de cumplir los principios rectores de la función electoral, dada la poca probidad con la que la autoridad afrontó la renuncia de una candidatura presidencial.

C. Violación al principio de certeza, en el sentido de que las autoridades tienen conferidas atribuciones expresas, de tal manera que todos los participantes conocen con antelación, claridad y seguridad, las reglas de actuación a las que deberá sujetarse el árbitro electoral.

Los demandantes aducen que la decisión del Consejo General tiene como consecuencia una evidente desinformación en el electorado, al ser claro que toda la ciudadanía es sabedora de la renuncia de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo a la candidatura, por lo que la autoridad genera confusión al establecer que existe la posibilidad de marcar el recuadro donde aparece el nombre de la referida ciudadana, y que esa elección no tenga efecto jurídico, salvo cuando conviva con la selección de otra opción de las que aparecen en la boleta, pues ello tendrá como efecto anular el voto.

Señala que esta decisión es incongruente y no otorga certeza a la ciudadanía, pues es evidente que esta última tiene conocimiento de la renuncia a la candidatura en cuestión, pero no de los efectos

jurídicos que la autoridad le está otorgando al sufragio en su favor, ya sea que sea en lo individual o al seleccionarla con otro candidato.

Que existen dos excepciones a este principio de certeza, una prevista en la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal y otra cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve respecto de la invalidez de leyes electorales una vez iniciado el proceso electoral.

En este sentido, señala que la decisión del Consejo General de dotar de validez a una candidatura no registrada deja como precedente la conclusión de que es legal la implementación de consecuencias jurídicas a circunstancias de hecho que no las deben tener.

Por otra parte, sostiene que el Consejo General no tiene facultad para determinar a priori y mediante acuerdo, si una eventual marca deba ser registrada como voto nulo, ya que se trata de una facultad exclusiva del legislador, por lo que se excedió en sus facultades.

Sin perjuicio de lo anterior, aduce que las marcas que se hagan en el recuadro de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo y un candidato registrado deben contarse como válidos para este último y no ser anulados, pues se estarían otorgando efectos jurídicos a aquello que no debe tener consecuencias de derecho.

Que la aparición accidental del nombre de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo en la boleta no debe cambiar la naturaleza

SUP-RAP-151/2018

jurídica de la consecuencia de una marca en su favor, con relación a un candidato registrado.

Refiere que los votos válidos son aquellos en los que se manifiesta claramente la voluntad del elector en el recuadro respectivo, por lo que al no ser válido el recuadro de la otrora candidata, no tiene por qué dársele efectos jurídicos a una marca estampada ahí, respecto del voto en favor de un candidato registrado, pues el artículo 291 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo regula el supuesto de que se marquen dos recuadros de candidatos registrados.

En este mismo sentido, indica que el artículo 267 de la referida Ley General indica que no habrá modificación a las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si estas ya estuvieran impresas y que, en todo caso, los votos contarán para los partidos políticos y candidatos que estuvieran legalmente registrados.

Que de una interpretación conforme de dicho precepto, con el objeto de maximizar el derecho al voto activo, se dispone que se contará como voto válido para los candidatos registrados, por lo que al no estar registrada Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, no debe anularse el voto cuando coexista su marco con la de un candidato registrado.

En otro orden de ideas, los apelantes sostienen que el artículo 266, párrafo 2, inciso j) de la citada Ley General señala que debe haber un espacio para candidatos no registrados, por lo que no es

admisible que existan dos espacios para tal efecto en la misma boleta, por lo que con la decisión de la autoridad se da un espacio preferente a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo e incluso se genera inequidad con el resto de ciudadanos que pudieran estar en esa circunstancia, además de generar confusión y falta de certeza.

Además, refieren que el artículo 279 de la referida Ley General establece la única manera de votar por un candidato independiente, que es el anotar el nombre en el espacio destinado para tal efecto en la boleta, por lo que no puede darse el mismo efecto a la marca que se coloque en el recuadro de la otrora candidata.

D. Que el acuerdo impugnado no es suficiente para hacer del conocimiento de la ciudadanía los efectos de votar por Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, pues no dispone que los funcionarios de casilla deban informar que dicha persona ya no es candidata, y que por tanto no se debe marcar su recuadro, aunado a que se deberían colocar cartelones en las casillas, para explicar lo conducente a la ciudadanía.

De lo anterior se advierten las siguientes temáticas:

- 1) Que es indebido que a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo se le haya conferido de manera indebida la calidad de “candidata no registrada”;
- 2) Que con dicha decisión se le coloca en una situación de ventaja frente a los demás candidatos no registrados;

SUP-RAP-151/2018

3) Que el acuerdo controvertido implica una violación a la voluntad de la referida ciudadana de no participar en la contienda electoral;

4) Que es indebido que el Consejo General otorgue efectos a las marcas que se impongan en el recuadro de la referida ciudadana, pues ello contradice los efectos jurídicos de la cancelación de la candidatura;

5) La calificación de voto por candidato no registrado que se da a los supuestos sufragios emitidos en favor de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, con base en marcas impuestas sobre su recuadro;

6) La negligencia en el actuar del Consejo General, por no haber ordenado la reimpresión de las boletas electorales de la elección presidencial;

7) Los efectos de voto nulo que se dan a los sufragios que se emitan por la referida ciudadana, cuando exista una marca adicional en el recuadro de un candidato registrado, lo que implica una violación al principio de reserva de ley, dado que dichos votos deben estimarse válidos;

8) La falta de certeza en la ciudadanía respecto de los efectos que la autoridad dará a los sufragios que se emitirán en las boletas electorales de la elección presidencial, por no haber reimpresso la boleta y aparecer el recuadro de la ciudadana que renunció a su candidatura inpediente;

9) La falta de medidas idóneas para informar sobre los efectos de votar por la ciudadana que renunció a su candidatura independiente.

Método de estudio

I. En primer término, se analizarán de manera conjunta los planteamientos que están referidos a la calificación que dio el Consejo General a la ciudadana Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, así como los referidos a la valoración de las diversas posibilidades de voto que podrían llegar a presentarse el día de la jornada electoral.

II. En un segundo momento se estudiarán los planteamientos por los que se aduce una conducta negligente por parte del Consejo General, respecto a la impresión de las boletas electorales.

III. En tercer lugar serán objeto de análisis los planteamientos relativos a la actividad que debe desplegar la autoridad electoral para informar a la ciudadanía respecto de las implicaciones que tendrá el uso de la boleta electoral en cuestión.⁸

⁸ Dicho proceder no causa perjuicio al apelante, pues la forma como los agravios se analizan no depara daño, dado que lo relevante es que todos los motivos de agravio sean estudiados, en términos del criterio establecido en la jurisprudencia 4/2000 de esta Sala Superior, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, localizable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001, páginas 5 y 6.

SUP-RAP-151/2018

IV. Finalmente, se precisarán los efectos de la presente sentencia.

Solución del caso

I. Tienen razón los recurrentes cuando sostienen que, al emitir el acuerdo reclamado, el Consejo General otorgó a la ciudadana Margarita Zavala Gómez del Campo una calidad que no le corresponde (candidato no registrado) y, a partir de ello, determinó diversas consecuencias respecto de la calificación de la votación.

En concepto de esta Sala Superior, el cúmulo de determinaciones adoptadas por el Consejo General en el acuerdo impugnado, derivan de una premisa errónea, consistente en considerar que en la boleta electoral que se usará en la elección presidencial subsiste la opción expresa de votar por la referida ciudadana.

Desde la denominación del acuerdo reclamado, el Consejo General precisó que el mismo tenía por objeto determinar “los efectos jurídicos de los votos que se emitan para la candidatura cancelada de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo”, cuando dicha situación no es jurídicamente viable.

En realidad, la autoridad responsable debió atender a los efectos jurídicos de la cancelación de la candidatura y, a partir de lo anterior determinar lo conducente respecto de los votos asentados en la boleta electoral, conforme a la Ley General.

En términos de lo establecido por los artículos 207 y 224 de la Ley General, el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el propio ordenamiento legal, que se llevan a cabo

por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, para la renovación periódica de los diversos cargos de elección popular.

En dicho sentido, el artículo 208 de la propia ley refiere que el proceso electoral ordinario comprende diversas etapas, y que la primera es la de preparación de la elección.

Al respecto, el artículo 225, párrafo 3, del propio ordenamiento indica que la etapa de preparación de la elección inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre durante la primera semana de septiembre del año previo en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

Está previsto en la referida Ley General el procedimiento de registro de candidatos⁹, como una de las fases de la etapa preparatoria de la elección, a partir de la cual puede llevarse a cabo la impresión de la papelería electoral.

Por su parte, el artículo 266 del propio ordenamiento refiere que el Consejo General aprobará el modelo de boleta electoral, la cual contendrá para el caso de la elección presidencial, entre otros elementos, un solo espacio para cada partido y candidato; los espacios que correspondan a candidatos independientes y un espacio para candidatos o fórmulas no registradas.

⁹ Artículos del 232 al 241.

SUP-RAP-151/2018

Por tanto, una vez que ha quedado firme la determinación respecto de los candidatos que participarán en la elección, es posible aprobar el modelo de boleta electoral e iniciar los trabajos de impresión de la misma.

Al respecto, es importante referir que el artículo 267 de la propia Ley General indica que no habrá modificación a las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si éstas ya estuvieran impresas, y que en todo caso los votos contarán para los partidos políticos y los candidatos que estuviesen legalmente registrados.

A partir del marco jurídico anterior, es posible advertir que los actos preparatorios de la elección constituyen una sucesión de actos jurídicos y la realización simultánea de actos materiales.

De esta manera, la determinación de la autoridad relativa al registro de candidatos constituye un acto jurídico, mientras que la impresión de la papelería electoral se trata de un acto material.

A partir de lo anterior, es que se considera que el Consejo General adoptó el acuerdo reclamado a partir de una premisa equivocada que se generó por trascender indebidamente los efectos jurídicos de la renuncia de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo a su candidatura presidencial, respecto de la utilización de la boleta electoral.

Toda vez que el derecho fundamental a ser votado es de base constitucional y de configuración legal, su ejercicio está sujeto a

determinados requisitos, entre los que se encuentra la necesidad de obtener el registro de la candidatura en cuestión.

Puede estimarse válidamente que dicho acto constituye un punto de inflexión en el proceso electoral, pues determina quiénes serán participantes en la contienda de que se trate. A partir de dicha determinación de la autoridad queda establecido qué ciudadanos podrán ejercer el derecho a ser votados el día de la jornada electoral.

En el mismo sentido, la misma importancia tiene la sustitución o cancelación de las candidaturas, puesto que, en sentido inverso, a partir de dicha determinación se excluye de la contienda a quienes originalmente habían obtenido el registro como candidatos.

Dicho de otra manera, a partir de la sustitución o cancelación del registro, los ciudadanos en cuestión ya no están en aptitud de ejercer el derecho fundamental de voto pasivo, en la elección de que se trate, incluso aunque aparezca su nombre en las boletas.

Lo anterior, con la excepción de que cualquier persona puede llegar a ser señalada por los votantes de manera explícita, el día de la elección, en el rubro de candidatos no registrados.

En este orden de ideas, es posible advertir que, si en el caso concreto Margarita Ester Zavala Gómez del Campo presentó su renuncia a la candidatura presidencial el diecisiete de mayo pasado y, para dicho momento no era posible detener o interrumpir la impresión de la boleta electoral que habrá de utilizarse en la jornada

SUP-RAP-151/2018

electoral, el Consejo General debió establecer, por una parte, cuál era el efecto jurídico de la referida renuncia para efecto del proceso electoral, y por otra, de qué manera habría de utilizarse la boleta electoral que ya había sido aprobada, como insumo material indispensable para la jornada electiva.

Como ha sido referido, la renuncia de una candidatura implica privarla de efectos por completo, para efectos de la contienda electoral.

En otras palabras, implica que el ciudadano en cuestión no pueda ser considerado en aptitud de ser votado en la elección, salvo que su nombre sea incluido por cada votante en el rubro de candidatos no registrados.

Esta conclusión jurídica es esencial.

Admitir lo contrario trastoca la finalidad fundamental de la organización del proceso electoral, que consiste en generar las condiciones para que, el día de la elección, estén definidos los votantes y los candidatos que, en conjunto, realizan la jornada electoral.

Todas las demás disposiciones y actuaciones referidas al proceso electoral giran en torno de la determinación definitiva respecto de quiénes son los candidatos que participan en la elección y quiénes pueden ejercer su derecho al voto en la misma.

Por tanto, una vez que el Consejo General tuvo por ratificada la renuncia de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo a la

candidatura presidencial, se procedió a dejar sin efectos el registro correspondiente, lo que implica la imposibilidad jurídica de considerarla como candidata, sea cual sea la definición de la candidatura.

Con independencia de lo anterior, ante la situación de hecho consistente en que la impresión de las boletas electorales ya había iniciado, sin que resultara procedente interrumpir dicho proceso, lo conducente era establecer la manera en que habría de usarse dicha papelería electoral, a partir de la conclusión jurídica esencial ya apuntada.

Al respecto, esta Sala Superior advierte que si bien el caso concreto resulta inédito, en tanto que no existen precedentes en los que una ciudadana que hubiese obtenido el registro como candidata independiente hubiere renunciado cuando ya se encontraban impresas las boletas electorales, lo cierto es que la propia Ley General establece un principio a partir del cual es posible atender a la situación particular.

El supuesto previsto por la legislación que guarda mayor semejanza con el caso concreto es el relativo a la sustitución o cancelación de una candidatura, cuando la boleta electoral está ya impresa.

Como ya fue indicado, el artículo 267 de la Ley General establece que en dicho supuesto los votos contarán para los candidatos que estuviesen legalmente registrados, aunque no aparezcan en la boleta electoral.

SUP-RAP-151/2018

Ante tal escenario, el legislador califica de válido el voto emitido para determinado candidato, como si su nombre efectivamente hubiese aparecido en la boleta, lo que evidentemente no es la realidad.

La esencia normativa que subyace en el referido precepto puede establecerse así: en aquellos supuestos en que la boleta electoral contenga elementos que no correspondan con los efectos jurídicos de los actos de registro o cancelación de candidatos determinados por la autoridad, deberá utilizarse la boleta *como si* hubiese sido aprobada en congruencia con aquellos.

Por tanto, deberá considerarse que la boleta electoral contiene los elementos que le deben corresponder, a partir de los efectos jurídicos de los actos de registro y cancelación de candidatos que hubiesen sido aprobados.

Aplicado dicho principio normativo al caso concreto, es posible concluir que la boleta electoral aprobada para la elección presidencial deberá utilizarse y, en su caso, los votos en ellas impresos habrán de calificarse, *como si* el recuadro referido a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo no existiera, pues esa es la consecuencia fáctica que derivaría de la conclusión jurídica relativa a la cancelación del registro.

Por tanto, respecto del hecho del caso concreto, lo que resulta es lo siguiente:

- I. Una vez que la autoridad electoral canceló el registro de la candidatura de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo,

resulta inexistente la misma y no cabe referirse a dicha persona como candidata, para ningún efecto.

- II. Las boletas electorales deben ser utilizadas como si en las mismas sólo obraran los elementos referidos a los candidatos registrados y el recuadro relativo a candidatos no registrados.

Deberá considerarse que en la boleta electoral no hay un espacio válido referido a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, que el recuadro correspondiente constituye jurídicamente un espacio vacío o sin utilidad de la boleta, como son los márgenes de la misma o el espacio en blanco entre los recuadros de los candidatos con registro.

- III. La calificación de los votos asentados en la boleta se debe realizar a partir de las consideraciones anteriores.

Esta determinación permite que se apliquen, con todos sus efectos jurídicos, las determinaciones de la autoridad electoral respecto de los candidatos que fueron registrados y aquellas cuya candidatura fue cancelada y que, por consecuencia, no forma parte de la elección con dicha calidad.

En este sentido, no se trasladan los efectos fácticos referidos a las características de la papelería electoral, a las determinaciones jurídicas respecto de los participantes en el proceso.

SUP-RAP-151/2018

Por el contrario, es necesario resaltar que son estas últimas las que deben regir la elección y, a partir de ellas, deben utilizar los insumos materiales de la elección, como son las boletas electorales.

En razón de lo expuesto, es que se concluye, como se anticipó, el acuerdo impugnado se sustenta en una premisa esencial equivocada, pues no toma en cuenta la privación total de efectos que tuvo la cancelación del registro de una de las candidaturas a la Presidencia de la República y, por el contrario, concedió efectos a la misma a partir del hecho de no haber podido adecuar las boletas electorales.

Al haber equivocado el enfoque a partir del cual debió analizar los hechos del caso concreto, el Consejo General llegó a conclusiones inadecuadas, de ahí que resulten fundados los planeamientos de los apelantes, como se explica enseguida.

En primer término, como sostienen los recurrentes, fue incorrecto que en el acuerdo reclamado se conceda a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo la calidad de “candidata no registrada”, pues dicha calificación sólo está prevista para los ciudadanos cuyo nombre es asentado en el apartado correspondiente de las boletas electorales, por cada ciudadano, de manera expresa y voluntaria, que así quiera expresar el sentido de su voto, el día de la jornada electoral.

La decisión de la autoridad al respecto se sustentó en advertir que los votos que se marcaran en el recuadro correspondiente tendrían la misma ineficacia que los conferidos a los bien llamados

“candidatos no registrados”. Es decir, analizó primero los efectos de un voto marcado en el recuadro en cuestión.

Sin embargo, se debió observar la premisa esencial relativa a que la ciudadana Margarita Ester Zavala Gómez del Campo no es candidata y, por consecuencia, no podrían emitirse votos en su favor y, mucho menos, estimar que podría discutirse la eficacia o ineficacia de los mismos.

Como afirman los recurrentes, no se justifica que en el acuerdo reclamado se considere a la referida ciudadana como “candidata no registrada”.

En razón de lo anterior, si bien los recurrentes señalan que el proceder de la autoridad generó una desventaja en perjuicio de los verdaderos candidatos no registrados, dicho argumento es ineficaz, porque parte de la premisa de suponer que en efecto hay una candidatura de la ciudadana en cuestión, lo que no es correcto.

En el mismo sentido, es ineficaz la afirmación de los recurrentes en el sentido de indicar que el acuerdo reclamado de alguna manera implicó el desconocer la voluntad manifestada por Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, en el sentido de no ser votada en la elección en cuestión.

Lo anterior, porque dicha posibilidad no existe, a partir de que se canceló el registro correspondiente.

SUP-RAP-151/2018

Ahora bien, respecto a lo acordado por el Consejo General, en torno a la manera de calificar los supuestos sufragios emitidos en favor de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, los mismos carecen de fundamento, porque se sostienen en la ya señalada premisa equivocada de considerar existente dicha posibilidad.

A partir de lo que ha sido establecido con anterioridad, respecto de los escenarios que señalan los recurrentes en relación con la calificación de las marcas que obren en la boleta en cuestión, esta Sala Superior advierte tres escenarios.

Puede suceder que exista una única marca en la boleta electoral, que se coloque precisamente sobre el espacio que originalmente se previó para la candidatura cancelada.

Toda vez que de conformidad con los efectos jurídicos derivados de la cancelación de la referida candidatura, debe considerarse que la misma ya no está reflejada en la boleta electoral y el espacio correspondiente no tiene efectos de votación, por lo que si la boleta electoral solamente presenta una marca en el cuadro en cuestión ésta debe tenerse por no puesta, y en consecuencia, la boleta debe considerarse en blanco y se genera la nulidad del voto.

Lo anterior, en términos del artículo 288, párrafo 2, inciso a), de la Ley General, donde se establece que será nulo el voto expresado en una boleta que se deposita en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de una candidatura independiente.

Por otra parte, si sucede que en la boleta aparezca una marca en el referido espacio, pero también una diversa en el recuadro correspondiente a un candidato registrado, dicho voto es válido para la única candidatura legalmente registrada, pues la marca asentada en el emblema de la candidatura cancelada no tiene valor alguno.

En el mismo sentido, de concurrir una marca en el espacio de la candidatura cancelada pero dos o más diversas en los recuadros correspondientes a otros candidatos registrados, el voto deberá calificarse como válido si cumple con las reglas previstas en los artículos 288, numeral 3 y 290, numeral 2 de la Ley General, relativas a los emblemas de partidos políticos coaligados.

Así, no hay en dicho supuesto un conflicto que justifique la nulidad del voto en términos de los artículos 288, párrafo 2 y 291 de la Ley General, pues si bien existe una marca sobre un espacio que debe considerarse como blanco, debe darse prevalencia a la marca que aparece sobre el recuadro de una candidatura registrada.

Como ha sido explicado, la Ley General prevé los supuestos en que un voto es inválido y, si bien alude a la existencia de más de una marca en la boleta como causa de nulidad, esta causa se debe entender que está referida a opciones de candidaturas registradas, pues en ese caso, hay una duda sobre la voluntad del elector, lo que impide tener certeza sobre el sentido de voto.

SUP-RAP-151/2018

Extender la consecuencia de nulidad a un caso en el cual se marca un espacio sin valor, al mismo tiempo que se expone una intención de voto por un candidato registrado, implica una aplicación de la norma a un supuesto no contemplado a la misma, que además tendría como consecuencia privar de efectos al derecho fundamental del voto.

Por lo cual, al existir más de una interpretación posible de las normas en cuestión, se debe optar en su aplicación a aquella que maximice el derecho del ciudadano, esto es, se debe privilegiar la validez y utilidad del voto emitido en esas circunstancias.

Tal interpretación, es congruente con lo previsto en el artículo 267 de la Ley General, pues indica que no habrá modificación a las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si estas ya estuvieran impresas y que, en todo caso, los votos contarán para los partidos políticos y candidatos que estuvieran legalmente registrados, como sucede en el caso concreto.

La norma en cuestión, establece un principio de salvaguarda para la votación emitida en la misma, en el sentido de establecer que no obstante aparezca un elemento ineficaz en la boleta, debe estimarse válido el voto asentado respecto de quienes sí tienen registro.

En el caso concreto, como ha sido indicado, la boleta de la elección de Presidente de la República tiene un espacio que debe considerarse en blanco, por lo cual se debe privilegiar la validez del

voto si se llega a marcar una opción de un candidato con registro, por lo cual es válido concluir que la intención del ciudadano es votar por una de las opciones que sí participan en la contienda electoral, y dicha interpretación es conforme con lo dispuesto por el artículo 267 de la Ley Electoral.

Como corolario a todo lo anterior, las marcas que se realicen en el espacio que originalmente se previó para la candidatura cancelada se considerarán sin valor alguno, genera las siguientes consecuencias:

A. Si en la boleta solamente se realiza una marca en el cuadro de la candidatura cancelada, y no existe una manifestación en el cuadro previsto para registrar las expresiones a favor de una “candidatura no registrada”, la boleta se considerará en blanco y por lo tanto el voto será nulo.

B. Si en la boleta se marca el emblema de la candidatura cancelada, y además, se vota por una opción o candidatura legalmente registrada, se estará a lo dispuesto en los artículos 267, 288, numeral 3 y 290 de la Ley General.

C. Si en la boleta se marca el emblema de la candidatura cancelada, y además, se vota por más de una opción o candidatura legalmente registrada, se estará a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley General.”

SUP-RAP-151/2018

II. Es **infundado** lo argumentado respecto a la supuesta falta de acción del Consejo General, porque si bien ante escenarios de renuncia a las candidaturas lo ordinario sería la adecuación de la boleta electoral, sin embargo, conforme a lo previsto en el artículo 267 de la Ley General, puede ocurrir que dado lo avanzado del proceso electoral e incluso porque haya iniciado la impresión de la papelería electoral ello no sea posible, sin que pueda afirmarse que, al adoptar mecanismos distintivos, la autoridad hubiese incurrido en una omisión grave de cuidado.

En efecto, de la lectura del acuerdo emitido por el Consejo General se observa que justificó su decisión en el hecho de que el diecisiete de mayo de este año, Margarita Ester Zavala Gómez del Campo renunció a su candidatura, en ese momento se tenía un avance en la impresión de las boletas representaba el cuarenta y tres por ciento (43%), equivalente a cuarenta millones de ejemplares, las cuales materialmente imposible era reimprimirlas sin los datos de la candidatura cancelada, pues para ello sería necesaria la fabricación de seiscientos setenta (670) bobinas más de papel seguridad, que implicaba por lo menos diez días de producción, más dos días de traslado del fabricante al impresor, por lo cual mínimo se requerían doce días.

Sumando, a partir de la fecha de aprobación del acuerdo impugnado (veintiocho de mayo), los doce días requeridos para contar con el papel seguridad, éste se recibiría en las instalaciones del impresor el nueve de junio, fecha en que, en el mejor de los casos, reanudaría la nueva impresión, que implicaría por lo menos

dieciséis días, es decir que estaría concluyendo el veinticinco de junio.

Por lo cual, el Consejo General determinó que era imposible que las boletas y demás documentación que se tendría que reimprimir, pudiera obrar en poder de los Consejos Distritales, al menos quince días antes de la Jornada Electoral, y menos aún, que pueda estar en poder de los presidentes de mesa directiva de casilla en los tiempos legales previstos.

Como se observa, no existe la conducta que el PAN pretende imputarle al Consejo General, ya que éste ponderó la factibilidad de reponer toda la documentación electoral (boletas electorales, actas, hojas de incidentes, etcétera), sin embargo, consideró la inviabilidad de ordenar la reposición de la documentación electoral derivado de la cancelación de la candidatura de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo al no contar, entre otras circunstancias, de tiempo suficiente para ello.

III. Esta Sala Superior estima parcialmente **fundado** el motivo de agravio referido a la falta de medidas idóneas para informar sobre los efectos de llegar a votar por la ciudadana que renunció a su candidatura independiente.

En principio, esta Sala considera que la autoridad tiene atribución para determinar las medidas a adoptar a fin de dar eficacia a sus determinaciones, sin que esté prevista la necesidad de proceder en

SUP-RAP-151/2018

los términos precisos que señala el actor, aunado a que en el acuerdo controvertido se ordenó la realización de acciones de información y orientación a la ciudadanía, así como a los actores políticos y los funcionarios de casilla, respecto del contenido del propio Acuerdo, a fin de dotar de certeza respecto de la realización del escrutinio y cómputo.

Por otra parte, no es dable instruir que en las mesas directivas de casilla se indique a los ciudadanos cualquier cuestión atinente al sentido o manera de ejercer su voto, pues ello contradice el principio de plena libertad que rige al respecto, en su beneficio, valor protegido por el artículo 41 de la Constitución federal, como uno de los principios fundamentales del sistema político-electoral.

No obstante, se estima que asiste la razón a los apelantes cuando señalan que el Acuerdo impugnado es insuficiente, en lo relativo a las actividades que debe desempeñar la autoridad, a efecto de dotar del mayor grado de certeza posible al voto ciudadano, el día de la jornada electoral.

En este sentido, se estima que el Consejo General está en aptitud de implementar mayores esfuerzos informativos dirigidos a que la ciudadanía tenga plena certeza respecto de la cancelación de la candidatura de Margarita Zavala Gomez del Campo utilización que habrá de darse a la boleta electoral y respecto de la manera en que serán calificados los votos que se marquen en el recuadro que corresponde a la candidatura cancelada.

Así por ejemplo, está a disposición de la autoridad responsable la utilización de sus tiempos en los medios de comunicación, a fin de informar a la ciudadanía respecto de dichas temáticas, en los términos que estime conveniente.

Efectos

Toda vez que resultaron **parcialmente fundados** diversos de los conceptos de agravio hechos valer por los recurrentes, lo procedente es ordenar al Consejo General para que en la próxima sesión modifique el acto impugnado en los términos precisados en esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **modifica** el acuerdo impugnado en los términos y para los efectos precisados en la ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en derecho proceda.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quiénes emiten voto particular. Ausente el Magistrado José Luis Vargas Valdez. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

SUP-RAP-151/2018

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y LA MAGISTRADA MONICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-151/2018, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Respetuosamente disentimos del criterio mayoritario expresado en el presente asunto, por lo que, con el debido respeto a la señora Magistrada y señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, nos permitimos formular voto particular.

I. Tesis del voto particular

El disenso con el criterio de la mayoría consiste en que, a partir de la interpretación de la normativa electoral relacionada con el escrutinio y cómputo de votos a la luz del principio constitucional de certeza, los efectos que acordó dar el Instituto Nacional Electoral a aquellos casos en que los votantes coloquen una marca en el recuadro que correspondía a Margarita Ester Zavala Gómez Del Campo, conllevan la respuesta que incide en menor medida respecto de los procedimientos que deben seguir los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla y protege efectivamente el respeto a la manifestación de voluntad por parte de los electores.

II. Necesidad de precisar efectos jurídicos a las manifestaciones contenidas en las boletas

SUP-RAP-151/2018

En nuestra opinión la premisa inicial del proyecto adolece de congruencia atendiendo la conclusión a la que llega.¹⁰

La posición mayoritaria sostiene, sustancialmente, que la autoridad responsable abordó el problema de forma incorrecta, al considerar que en la boleta electoral subsiste la opción expresa de votar por la candidatura independiente que ocupaba en su momento Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

Al respecto, se sostiene que la problemática debía atender a los efectos jurídicos de la cancelación de la candidatura y con posterioridad lo conducente respecto de las marcas que se asienten en las boletas electorales, frente a lo cual afirma que, derivado de la renuncia a la candidatura en cuestión, la ciudadana Margarita Ester Zavala no puede ser considerada para ser votada, salvo que su nombre sea incluido por cada votante en el rubro de candidatos no registrados, es decir, cualquier interpretación de marcas en boletas en dicho espacio tendría que darse “como si” el recuadro referido no existiera.

En este sentido, se propone privar de efectos los espacios destinados originalmente para asentar los votos a favor de la entonces candidata independiente; no obstante, ello conduce directamente a equiparar a votos en blanco aquellas boletas en las que se marque el recuadro correspondiente en la boleta electoral, lo que de manera directa lleva a calificarlos como votos nulos.

El criterio mayoritario hace patente que la situación extraordinaria ante la que se enfrenta la autoridad electoral necesariamente lleva a

¹⁰ Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia 28/2009, con el rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

establecer cuál será el efecto que se reconocerá respecto de los casos en que se marque la boleta en el espacio correspondiente a Margarita Ester Zavala, en ese sentido, no se limita a una cuestión de tratar de concluir mediante un proceso de abstracción, que los apartados correspondientes en la totalidad de la documentación electoral no existen, aun cuando sean perceptibles para los funcionarios electorales y los electores.

En otras palabras, la propuesta implica una mezcla de consecuencias a partir de negar la existencia de los espacios y las eventuales marcas que se registren en los mismos, ello dado que, por un lado, conducen a la nulidad de votos en los casos en que las manifestaciones se circunscriban a esos espacios; en tanto que conducen a la validez de votos cuando concurra con otras marcas en los restantes recuadros.

Esta situación, en nuestra opinión, denota que la solución que se propone por parte de la mayoría no conduce a dar claridad frente a la circunstancia extraordinaria derivada de la renuncia a una candidatura independiente, sino que plantea un esquema complejo de interpretación, en perjuicio de la certeza, así como un obstáculo para la manifestación de voluntad por parte de los electores y el desempeño efectivo en sus funciones por parte de los funcionarios que integren las mesas directivas de casilla.

Efectivamente, la decisión de la mayoría de nuestros compañeros Magistrados, genera, al menos, tres supuestos para el caso en que un ciudadano marque en la boleta el recuadro que correspondía a Margarita Zavala, a saber:

- a) Marca única en el recuadro de Margarita Zavala se deberá considerar como voto nulo.

SUP-RAP-151/2018

- b) Marcas en el recuadro de Margarita Zavala y de otro candidato registrado, se deberá considerar válido para el candidato registrado.
- c) Escribir el nombre de Margarita Zavala en el recuadro correspondiente para “*candidatos no registrados*”, se deberá considerar como voto para candidato no registrado.

Tales supuestos, desde nuestra perspectiva, se traducen en una operación lógica mental compleja para los ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, así como para el electorado en general.

Esta circunstancia, en nuestra opinión, agrega una tarea adicional para el escrutinio y cómputo de los votos, en todas y cada una de las casillas que se instalarán el próximo primero de julio, pues corresponde a los funcionarios de casilla, en estos supuestos anotados, determinar esta clasificación y anotación de los votos en la documentación electoral.

De igual forma, para el elector implica, coloquialmente, una modificación en la *forma tradicional o común de anular el voto*, lo cual generalmente se logra marcando toda la boleta o dejándola en blanco. Por lo contrario, quien manifiesta su libre opinión política marcando el recuadro que correspondía a Margarita Zavala, se traducirá en un voto nulo.

Ahora bien, todas estas consecuencias para el correcto escrutinio y cómputo de los votos se están adoptando a poco menos de dos semanas de la jornada electoral, cuando prácticamente ya concluyó la capacitación electoral para los funcionarios de casilla, en tanto que, en nuestra opinión, es poco tiempo para desplegar una campaña de educación cívica y capacitación electoral a nivel nacional.

De tal forma, quienes sostenemos el presente voto consideramos que la decisión que había adoptado el Instituto Nacional Electoral no generaba o incidía de esta forma en el escrutinio y cómputo de los votos, pues en el acuerdo impugnado sólo se precisó que la marca en el recuadro de Margarita Zavala se equipararía a un voto por *candidato no registrado*, lo cual no tiene ninguna consecuencia jurídica electoral para el conteo de los votos, pues sus efectos se limitan a propósitos estadísticos y de libre manifestación política de los ciudadanos en términos del artículo 35 constitucional.

III. Problemática que debía atender el Instituto Nacional Electoral

Ahora bien, consideramos que el enfoque que dio la autoridad administrativa electoral nacional a la problemática derivada de la renuncia de la entonces candidata independiente fue el adecuado, atendiendo a los principios constitucionales que se encontraban en juego, como desarrollaremos a continuación.

Los elementos fácticos que llevaron a la necesidad de dar una respuesta son los siguientes:

-) El 29 de marzo del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral acordó la procedencia de registro de Margarita Ester Zavala como candidata independiente para competir por la Presidencia de la República.
-) El 17 de mayo siguiente, en el marco de la campaña electoral, la entonces candidata renunció a su candidatura.
-) A la fecha en que renunció, más del cuarenta por ciento de las boletas electorales para la elección presidencial ya habían sido impresas, y se encontraba en proceso de elaboración y distribución el resto de la documentación electoral. Asimismo,

SUP-RAP-151/2018

se encontraba en curso la etapa de capacitación de los ciudadanos que integrarán en su momento las mesas directivas de casilla.

Dado lo avanzado en la etapa de preparación de la elección en que tuvo lugar la renuncia a la candidatura independiente, en términos del artículo 267 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no habrá modificación de las boletas si estas fueron impresas cuando se dé la cancelación o sustitución de candidaturas.

Ante la imposibilidad jurídica de reimprimir el material, en cumplimiento a citado artículo 267; así como material, dado lo avanzado del proceso, no podría reiniciar nuevamente el proceso de producción y contar con la documentación en tiempo para su entrega a los consejos distritales; es claro que la autoridad debía dar una postura respecto de los efectos que llevarían a las manifestaciones que se asentaran en las boletas a favor de la otrora candidata independiente.

En este sentido, es un hecho innegable e inmutable que el recuadro correspondiente a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo estará en todas las boletas para la elección de titular de la Presidencia de la República, así como en cada uno de los elementos que integran la documentación electoral, por lo que no compartimos que se proponga plantear una ficción que simula la inexistencia de dichos elementos, sino que se requiere reconocer y dar un cauce a aquellas manifestaciones que plasme la ciudadanía en el recuadro en cuestión.

Al respecto, destacamos que la renuncia de Margarita Ester Zavala en una etapa avanzada del proceso electoral, colocó a todos los actores participantes en esta contienda electoral en un supuesto de

hecho distinto o *sui generis* de lo expresamente previsto en la normativa electoral para valorar los votos que se emiten a su favor.

En este sentido, no compartimos el criterio mayoritario, dado que resuelve de manera aislada la interpretación de los artículos 267 y 288 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al omitir administrar las posibles consecuencias de su resolución con los principios constitucionales que rigen en la materia electoral, particularmente, el **principio de certeza**.

Al respecto, es nuestra convicción que la labor de los integrantes de este Tribunal Constitucional no debe limitarse a interpretar lo que dos artículos prevén; sino que tenemos que hacer un verdadero ejercicio de **integración normativa**, esto es, un procedimiento por el cual ante la falta o deficiencia de una norma para un caso concreto debe integrarse o unirse al Ordenamiento Jurídico para llenar aquel vacío.

En el caso, en la determinación impugnada, el Instituto Nacional Electoral realizó lo que la doctrina denomina un ejercicio de autointegración normativa, es decir, por analogía buscó la aplicación de la figura a la que más se asemejara la situación planteada; ello con la finalidad de velar por los principios constitucionales, concretamente, el de certeza jurídica.

La tarea interpretativa en cuestión es indispensable, en tanto existe consenso respecto que la renuncia implica la salida de la contienda electoral y la imposibilidad de resultar electa al cargo por el que en su momento obtuvo el registro correspondiente; no obstante, **no había claridad sobre la forma en la que los funcionarios de la mesa directiva de casilla debían proceder en la etapa de escrutinio y cómputo, al existir ambigüedad respecto de la clasificación de**

SUP-RAP-151/2018

los votos en cuestión, como votos a favor de una candidata no registrada o directamente como votos nulos.

IV. Principios constitucionales a tutelar

El artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho de los ciudadanos mexicanos a votar en las elecciones populares.

Por su parte, el artículo 41, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; asimismo, que el sufragio será universal, libre, secreto y directo.

La base V, apartado A, de dicho precepto constitucional prevé que, en el ejercicio de la función estatal electoral, la **certeza**, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. Además, postula el principio de ciudadanización de la autoridad electoral al establecer que las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

En este sentido, como máxima autoridad en materia electoral, este Tribunal Electoral debe atender primordialmente a los principios constitucionales que deben tutelarse en los procesos electorales, a fin de concluir cual es la mejor respuesta que debía aplicarse al caso, y así valorar las determinaciones contenidas en el acuerdo impugnado a fin de solucionar la circunstancia extraordinaria generada a partir de la renuncia a la candidatura independiente de referencia.

Ahora bien, el principio de certeza en materia electoral consiste en que los sujetos de derecho que participan en un proceso electoral estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con **claridad y**

seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados.

En este sentido, el alcance que tendrá la definición del efecto jurídico que se reconozca a las manifestaciones a favor de Margarita Ester Zavala incidirán directamente en el proceso de escrutinio y cómputo, etapa fundamental para proteger la validez de la votación recibida en las casillas electorales.

En este caso, se debe puntualizar que la respuesta también debe considerar el principio de ciudadanización de la autoridad, de ahí que se dote de los elementos documentales, procedimentales y en capacitación con el menor grado de vaguedad y complejidad posible, para facilitar que los funcionarios de casilla desarrollen su función cívica de forma eficiente y con el menor margen de error posible.¹¹

En efecto, lo que se resalta en este asunto es la **certeza** como principio rector del proceso electoral, esto es, el ejercicio de nuestro derecho fundamental de voto activo está garantizado constitucional y legalmente, empero, lo que necesitamos, justamente, es certeza para conocer en que supuestos nuestro voto será válido y cuándo puede declararse nulo.

Esto es, si bien el principio de conservación del sufragio implica que el operador jurídico debe privilegiar la validez frente a la nulidad del voto; dicho principio se contrapone al de certeza en la medida en que, **frente a la duda de la verdadera voluntad del elector, el mismo se debe anular.**

¹¹ Esta misma lógica ha sostenido la Sala Superior al resolver las impugnaciones relacionadas con las modificaciones al sistema Preliminar de Resultados Electorales (SUP-RAP-749/2017 y acumulados), así como al conteo rápido (SUP-RAP-42/2018)

SUP-RAP-151/2018

Desde nuestra perspectiva la interpretación constitucional del asunto se debe hacer a partir de los principios constitucionales rectores de los procesos electorales que, como autoridad, estamos obligados a cumplir y respetar, sobre todo el de **certeza**, sin que ello implique en modo alguno la maximización o restricción del derecho al sufragio, porque su ejercicio ya está garantizado.

Al respecto, se insiste que lo que está en duda en el caso es la calificación del voto frente a los principios de conservación del sufragio y de certeza, no el ejercicio del derecho al voto, por lo que no es posible hablar de una supuesta maximización o restricción de dicha prerrogativa constitucional cuyo ejercicio, como se precisó, se encuentra garantizado.

En esta lógica, el legislador estableció, específicamente, en los artículos 288 y 291 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tres supuestos normativos del sufragio, a saber: a) Votos válidos, b) Votos nulos y c) Votos emitidos por candidatos no registrados; cada uno con consecuencias jurídicas propias.

De una manera simplificada, un voto válido es el que suma y cuenta para definir al ganador de una elección, en tanto que un voto nulo no tendrá dicha consecuencia. Mientras que los votos emitidos por candidatos no registrados tienen una finalidad estadística y son un espacio de libre manifestación política por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, la regla del voto válido prevista por el legislador es marcar un solo recuadro de la boleta electoral, salvo en el caso de coaliciones; al tiempo que el legislador dispuso que **cualquier otra forma, por ejemplo, marcar más de un recuadro, se debe considerar nulo.**

En este sentido, la diferenciación entre votos nulos y votos válidos tiene como propósito **cumplir el principio constitucional de** certeza, es decir, de proteger **la voluntad del elector**, expresada de forma clara, definida y sin ambigüedades, y no a partir de abstracciones que doten de sentido la expresión del electorado.

Ahora bien, resulta claro que, para dar respuesta a la problemática en cuestión, de la interpretación sistemática de lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base V, inciso a), numerales 5 y 7 de la Constitución Federal, en relación con, 44 párrafo primero, inciso jj) y gg) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral es la máxima autoridad electoral y principal encargado de organizar los comicios.

En este sentido, en los procesos electorales locales y federales, dicha autoridad tiene la facultad expresa para producir los lineamientos, directrices y acuerdos necesarios para llevar a cabo su función constitucional.

De modo que es su deber garantizar los principios de certeza y seguridad jurídica en el desarrollo de las elecciones; los cuales necesariamente están ligados a la homogeneidad que deben tener las directrices y lineamientos que se emitan para justificar la nulidad o validez de un voto. De lo contrario, la calificación de los votos obedecería a apreciaciones subjetivas y arbitrarias.

Al respecto, debe acentuarse que la certeza en el caso implica las siguientes dimensiones: a) respecto de los electores, a fin de que la ciudadanía cuente de manera oportuna y clara con cuál es el procedimiento para manifestar su intención en la boleta, ya sea a favor de alguna de las opciones políticas, a favor de alguna

SUP-RAP-151/2018

candidatura no registrada o, incluso, para anular su voto; b) respecto de los funcionarios de la mesa directiva de casilla, en cuanto a la forma en que computarán y registrarán los votos en los que se marque el recuadro relativo a la entonces candidata independiente.

Esto, en tanto que la renuncia a la candidatura en cuestión, evidentemente, implica en la ciudadanía duda sobre cuál tendría que ser el proceder de los funcionarios de casilla y los votantes en general en relación con los espacios destinados para plasmar, computar y registrar aquellos votos que se hubieran emitido a favor de la entonces candidata independiente.

Por ello, la respuesta de parte de las autoridades electorales frente a esta problemática extraordinaria se debe dirigir a dar la mayor claridad a la ciudadanía conforme con el principio de certeza, y buscar los ajustes que sean **menos invasivos** atendiendo a los múltiples procesos de capacitación y elaboración de material que se encuentran en curso.

V. Efectos jurídicos de calificar las manifestaciones como votos nulos

Concluir que el efecto que debe darse a los votos a favor de Margarita Ester Zavala debe equipararse a un voto nulo, aunado al problema de congruencia apuntado al inicio del presente voto particular, conlleva un escenario en el que no se alcanzan óptimamente los elementos mencionados.

En primer lugar, omite considerar que en términos del artículo 311, párrafo 1, inciso d), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Consejo Distrital deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando el número de

votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación.

Por ello, considerar las manifestaciones plasmadas en el recuadro de la boleta electoral a favor de Margarita Zavala como votos nulos podría colocar en un supuesto de recuento casos en los que de otra forma no tendrían necesidad de recontarse en sede distrital o jurisdiccional.

Debe puntualizarse que la legislación electoral y los criterios seguidos por la Sala Superior han sostenido que las diligencias de nuevo escrutinio y cómputo **son excepcionales**, ya que el principio de certeza respecto de los resultados electorales no se alcanza mediante el ejercicio de dichas diligencias, sino a través de la labor desplegada por los funcionarios de casilla durante toda la jornada electoral, y al seguir los procedimientos que garanticen la integridad del paquete electoral y la correspondencia de los datos asentados en las actas de escrutinio y cómputo con los votos que realmente se emitieron por parte de la ciudadanía.

Ahora bien, la ficción jurídica dirigida a suponer que no existen los recuadros destinados a emitir la votación a favor de la referida candidatura independiente, así como para registrar los datos obtenidos del escrutinio y cómputo, aumenta el margen de error en que podrían incurrir los ciudadanos integrantes de la mesa directiva de casilla.

Lo anterior, ya que toda la documentación electoral que estará al alcance de los votantes y los funcionarios electorales está dirigida a considerar la posibilidad de manifestar las intenciones de voto a favor de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, al marcar el recuadro

SUP-RAP-151/2018

que está incluido en las boletas, y registrarlo en los espacios previamente autorizados.

Incluso, actualmente el Instituto Nacional Electoral se encuentra dando publicidad a los efectos establecidos en el acuerdo impugnado respecto de la forma en que se registrarán las manifestaciones en cuestión.

Que se equiparen las marcas registradas en el recuadro de la candidatura independiente que ostentaba Margarita Ester Zavala como votos nulos es una tarea que se asigna directamente a los funcionarios de casilla, ya que debe aplicarse al ejecutar el escrutinio, no obstante que ello implique modificar el procedimiento previamente establecido, adicionando una regla no prevista en los materiales emitidos por la autoridad electoral para capacitar y guiar la labor de la ciudadanía.

Esto, como mencionamos, en tanto se adicionan supuestos excepcionales cuya tarea de clasificación se estaría asignando principalmente en los funcionarios de mesa de casilla, ello ya que deben calificar como voto nulo aquel que se marque el recuadro de la candidatura independiente a la que renunció la referida ciudadana, como válidos aquellos en los que se marque adicionalmente algún recuadro correspondiente a otra candidatura que cuente con registro vigente, y, en el caso de que se asiente el nombre de Margarita Ester Zavala en el recuadro de candidaturas no registradas, asignarle los efectos correspondientes a ese tipo de manifestaciones de los electores.

De manera directa, esta decisión interpretativa incide en la labor de escrutinio y cómputo y abre una posibilidad adicional que podrían derivar en la nulidad de votación recibida en casilla por error o dolo

en el cómputo de los votos, así como en la actualización de algún supuesto de recuento de la votación, aspectos que indudablemente inciden en la certeza en la elección.

Además, en relación con que la interpretación que se propone es la más favorable para dar validez a las manifestaciones expresadas por la ciudadanía, se pierde de vista la importancia de la opción de candidaturas no registradas en las boletas electorales.

La denominación de ***candidatura no registrada***, sin duda, es una formulación imprecisa al integrarse de conceptos incompatibles, ellos en tanto que son candidatos aquellos ciudadanos que, una vez que acreditan cumplir con los requisitos previstos en la legislación electoral, obtienen el registro correspondiente ante la autoridad electoral competente, quizá una acepción más afortunada sería ***persona sin candidatura***

Por lo anterior, no resulta posible una candidatura no registrada, en tanto que el registro es una condición sin la cual no puede obtenerse la calidad de candidato. Además, atendiendo a estos elementos, la categoría en comento en forma alguna depende de pronunciamiento por parte de la autoridad.

Ahora bien, conforme a nuestro sistema electoral, la inclusión en las boletas electorales de un apartado para que la ciudadanía exprese su intención de apoyar a un ciudadano distinto a aquellos que si alcanzaron atiende al derecho que asiste a los votantes de manifestar sus intenciones políticas libremente.

En este sentido, la interpretación más favorable no es la que, a partir de presunciones, busque que todas las manifestaciones se traduzcan en un voto válido, sino aquella que reconozca plenamente el derecho

SUP-RAP-151/2018

de la ciudadanía a manifestar su intención a través de la boleta electoral, ya sea a favor de una opción política con registro vigente, una candidatura sin registro o anulando conscientemente su voto.

VI. Efectos jurídicos de equiparar las manifestaciones como votos a candidata no registrada

En el caso, el acuerdo del Instituto Nacional Electoral dio claridad sobre los efectos jurídicos, sin afectar de manera significativa los procedimientos y capacitación que se está dando a quienes fungirán como funcionarios de casilla, elemento que sin duda abona a reducir el margen de error en el escrutinio y cómputo de los votos.

Puntualmente, en el acuerdo impugnado la autoridad electoral instruye que los votos que se emitan a favor de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo deben contabilizarse en el recuadro respectivo que contiene su nombre.

Adicionalmente, se contará como nulo, el voto en el que se marque el recuadro para Margarita Ester Zavala Gómez del Campo y el que corresponde a cualquier otra opción política.

Es decir, para efectos prácticos, los funcionarios de casilla, al computar votos que tengan alguna marca en el recuadro correspondiente a Margarita Zavala, deberán seguir **el mismo procedimiento que se encontraba previsto** antes de la renuncia de la entonces candidata independiente.

Sin duda alguna, esta determinación reduce significativamente las posibilidades de error en el cómputo y escrutinio de los votos derivado de la renuncia a la candidatura, lo que es acorde con el principio de certeza y permite que los ciudadanos que se encuentran

capacitándose actualmente desempeñen de forma óptima su tarea cívica como funcionarios de casilla.

En este sentido, es dentro de los órganos profesionalizados del Instituto Nacional Electoral donde se procesará la información relativa a los votos que se hubieran emitido a favor de Margarita Zavala, descontándola de la votación válida emitida, **logrando con ello armonizar el principio de certeza con la situación extraordinaria en comento.**

VII. Negativa de reimpresión de documentación electoral

Por otra parte, consideramos que el Consejo General **no violó los principios de certeza y legalidad, ni cometió una omisión alguna** al determinar que no era material, ni jurídicamente posible ordenar la reimpresión de las boletas por lo avanzado del proceso electoral.

Ello dado que, al momento en que renunció Margarita Zavala se tenía un avance en la impresión de las boletas, el que representaba el cuarenta y tres por ciento, esto es, un equivalente a cuarenta millones de ejemplares. Y al momento de la aprobación del acuerdo impugnado se tenía el setenta y dos por ciento de dichas boletas.

Además, se generaría incertidumbre sobre el cumplimiento de los plazos electorales, específicamente, con la entrega de los paquetes electorales a los Consejos Distritales con quince días de anticipación a la elección a efecto de que estos realicen las acciones que tienen encomendadas como son el conteo, sellado y enfajillado de las boletas. Cuestión prevista en el artículo 268 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SUP-RAP-151/2018

VIII. Supuesto de nulidad del voto cuando se opte por un candidato no registrado y se marque el recuadro relativo a otra opción política

Ahora bien, respecto de los casos en que se marquen más de una opción que se encuentre en boleta electoral y que involucren el recuadro de Margarita Ester Zavala y otro correspondiente a un candidato registrado, el efecto de asimilar los efectos a una candidatura no registrado implica que **debe anularse el voto**.

Como precisamos en el apartado anterior, consideramos que esta consecuencia no implica una supuesta maximización del derecho a votar, sino que exige tutelar el derecho de los electores a manifestar su intención de voto de forma libre.

Esto es así dado que consideramos que no estamos en presencia de un supuesto bajo el cual deba maximizarse el derecho a votar, porque el ejercicio de dicha prerrogativa está garantizado; a nuestro parecer ese no es el debate. Lo que se está decidiendo es la consecuencia jurídica que se debe dar a este tipo de votos, en caso de que se llegaren a emitir.

La anotada conclusión referente a que dichos votos se califiquen como nulos tampoco implica, en modo alguno, una vulneración al voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

En este sentido, a partir de valorar las indicaciones que tiene a su alcance el votante, aunado al procedimiento ordinario que se ha forjado respecto de la forma en que debe conducirse la ciudadanía para manifestar el sentido de su voto, llevan a concluir que cuando se marque más de un recuadro y uno de ellos incluya el correspondiente a la candidatura independiente a la que renunció la referida ciudadana, no se puede interpretar de forma clara la intención del

elector, por lo que en ese supuesto, **ante la falta de certeza el voto se debe anular.**

Esta conclusión coincide con el criterio que ha seguido el Tribunal Electoral dirigido a reconocer la intención de las expresiones plasmadas en las boletas, sin que se manipulen o tergiversen artificiosamente los votos, **ello ya que la expresión del ciudadano debe ser clara y unívoca si además se relaciona con un cargo de carácter unipersonal de conformidad con el artículo 80 de la Constitución Federal.**

En este sentido, no se trata de una cuestión formalista, sino de una interpretación a la luz de los principios de certeza y seguridad jurídica para todos los actores del proceso electoral, esto es, ciudadanos, partidos políticos y candidatos, funcionarios de casilla y autoridades electorales, para que, frente a esta situación extraordinaria de la renuncia de una candidatura, se lleve a cabo el correcto escrutinio y cómputo de los sufragios que se emitirán el próximo primero de julio.

Cabe destacar que al asignar a las manifestaciones materia de controversia efectos similares a los de los candidatos sin registro, coinciden con la interpretación que ha seguido el Tribunal Electoral respecto del uso del recuadro correspondiente a las candidaturas sin registro, en el que se ha seguido las siguientes opciones:

-) Es nulo el voto en el que se registren expresiones, marcas o frases que no correspondan al nombre y apellido de una persona en el recuadro correspondiente a candidaturas no registradas, ya que no existe elemento que permita concluir la intención del ciudadano de manifestar su apoyo por otro ciudadano que no hubiera obtenido registro para el proceso electoral en cuestión.

SUP-RAP-151/2018

- J En principio, sólo se considerarán como manifestaciones a favor de candidaturas no registradas al incluir un nombre y apellido que identifique que se refiere a un ciudadano.
- J Al registrarse un nombre y apellido en el recuadro de candidatos no registrados distinto al de los postulados por las demás fuerzas políticas, y marcar también otro recuadro, el voto es nulo al no haber claridad en la intención del votante.
- J Es válido el voto emitido a favor de alguna fuerza política o candidato con registro en los casos en que en el recuadro relativo a candidaturas sin registro se asienta una leyenda, marca o una referencia al candidato o partido que sea coincidente con la primera, al no haber duda sobre la intención del elector.

Resulta ilustrativo respecto de los criterios anteriores el argumento que sostuvo esta Sala Superior en el juicio de inconformidad **SUP-JIN-248/2012**.

En dicha resolución se anuló el voto en el que el elector, además de marcar el emblema de un partido político, asentó en el espacio reservado para candidatos no registrados el nombre de un ciudadano.

Se arribó a esa determinación al considerar, con base en la lógica y máximas de experiencia, que **no se podía inferir la intención del elector** al marcar ambos recuadros.

En este sentido es nuestra convicción que, **ante la duda, no existe certeza, por lo que, en lo personal, consideraríamos inapropiado contar un voto hacia uno u otro ciudadano a partir de la interpretación que se dé cuando dos opciones distintas sean electas.**

Además, como se advierte de las posibles interpretaciones que pueden aplicarse respecto de las marcas que se incluyan en el recuadro de candidatos no registrados, la solución propuesta por el Instituto Nacional Electoral permite que los funcionarios electorales de las mesas directivas de casilla, así como en sede distrital o jurisdiccional, valoren cada boleta para establecer la posibilidad de advertir claramente la voluntad del elector y calificar como válido o inválido un voto, sin necesidad de acudir a ficciones contra intuitivas o abstracciones estipulativas respecto de la genuina intención de la ciudadanía.

En virtud de las consideraciones que han quedado expuestas, de manera respetuosa, nos apartamos del criterio aprobado por la mayoría y emitimos el presente **voto particular**.

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

**MONICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**