

Síntesis del SUP-RAP-92/2024

PROBLEMA JURÍDICO: La Secretaría Ejecutiva del INE dio respuesta a un escrito del PAN, en el sentido de que es inatendible su solicitud de incluir fotografías de las candidaturas a la Presidencia de la República en la boleta electoral correspondiente. ¿Este oficio se dictó conforme a Derecho?

El PAN, a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE, presentó una solicitud ante la Encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva, para que, en atención al principio de máxima publicidad y potenciar el derecho humano al voto activo, se permita el uso de la imagen y la fotografía de las personas candidatas a ocupar el cargo de Presidencia de la República en la boleta electoral en el marco del proceso electoral federal 2023-2024, a fin de identificar de manera más rápida y precisa las opciones contendientes.

La Secretaría Ejecutiva dio respuesta en el sentido de que, con fundamento en la LEGIPE y el Reglamento, en opinión de la Dirección Ejecutiva y de la referida secretaría, no es factible atender la solicitud de manera favorable, ya que dicho elemento no se encuentra previsto en la LEGIPE, ni se incluyó en el Acuerdo INE/CG529/2023 relativo al diseño de la boleta electoral.

Inconforme con lo anterior, el PAN, a través de su representante propietario, impugnó el oficio de respuesta.

HECHOS

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE RECURRENTE

•La Secretaría Ejecutiva carece de competencia para emitir la negativa señalada en el oficio. La determinación corresponde al diseño de la documentación electoral cuya aprobación corresponde al Consejo General, en términos del artículo 44, numeral 1, incisos b), ñ), gg) y jj), de la LEGIPE. En ese sentido, corresponde al Consejo General dar respuesta a la solicitud planteada.

•La inclusión de la fotografía en las boletas electorales de la elección presidencial implica la maximización del principio de máxima publicidad y el derecho a un voto informado.

Razonamientos:

-No se advierte que la Secretaría Ejecutiva tenga facultades normativas expresas para resolver, de manera directa, solicitudes respecto de modificar el diseño de la boleta electoral para incluir fotografías de las candidaturas.

-Es una facultad directa y exclusiva del Consejo General conocer y resolver las consultas en comento por ser el encargado de vigilar las temáticas relacionadas con el diseño de la boleta electoral y, por ende, es quien debe determinar lo que en derecho corresponda en relación con la procedencia de la inclusión de fotografías de las candidaturas en la respectiva boleta.

RESUELVE

Se **revoca** el oficio impugnado, y se ordena al CG del INE que se pronuncie en 5 días naturales, respecto de la solicitud del PAN.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-92/2024

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: CARLOS VARGAS BACA

COLABORÓ: JAVIER FERNANDO DEL COLLADO SARDANETA

Ciudad de México, a *** de marzo de dos mil veinticuatro

Sentencia que revoca el Oficio **INE/SE/265/2024**, por el que la Encargada de Despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral dio respuesta a la solicitud planteada por el Partido Acción Nacional de incluir el uso de la imagen y las fotografías de las personas candidatas a ocupar el cargo de Presidencia de la República en la boleta electoral en el marco del proceso electoral federal 2023-2024. La revocación se sustenta en que la responsable carece de competencia para atender la consulta hecha por la parte recurrente.

ÍNDICE

1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES.....	3
3. TRÁMITE	4
4. COMPETENCIA	4
5. REQUISITOS DE PROCEDENCIA	4
6. ESTUDIO DE FONDO.....	5
6.1. Planteamiento del caso	5
6.2. Agravios de la parte recurrente	6
6.3. La Secretaría Ejecutiva no es competente para emitir la respuesta la consulta. 8	
7. EFECTOS DE LA SENTENCIA.....	11
8. RESOLUTIVO.....	11

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dirección Ejecutiva:	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PAN:	Partido Acción Nacional
Reglamento:	Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral
Secretaría Ejecutiva:	Secretaría Ejecutiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El Partido Acción Nacional, a través de su representante propietario ante el Consejo General, presentó una solicitud ante la Encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva, para que, en atención al principio de máxima publicidad y potenciar el derecho humano al voto activo, se permita el uso de la imagen y fotografías de las personas candidatas a ocupar el cargo de Presidencia de la República en la boleta electoral en el marco del proceso electoral federal 2023-2024, a fin de identificar de manera más rápida y precisa las opciones contendientes.
- (2) La Secretaría Ejecutiva dio respuesta en el sentido de que, con fundamento en la LEGIPE y el Reglamento, en opinión de la Dirección Ejecutiva y de la referida secretaría, no es factible atender la solicitud de manera favorable, ya que dicho elemento no se encuentra previsto en la LEGIPE, ni se incluyó en el Acuerdo INE/CG529/2023 relativo al diseño de la boleta electoral.



- (3) La parte recurrente impugna el oficio y señala como agravios que la Secretaría Ejecutiva carece de competencia para pronunciarse torno a los elementos que pueden contener las boletas electorales, aunado a que la inclusión de la fotografía en las boletas electorales maximiza el derecho humano al voto. Por lo anterior, solicita que se deje sin efectos la negativa emitida y, en plenitud de jurisdicción, esta Sala Superior ordene al INE que a la brevedad realice las acciones necesarias para la inclusión de la fotografía de las candidaturas a la Presidencia de la República en las boletas electorales.

2. ANTECEDENTES

- (4) **Inicio de proceso electoral federal.** El siete de septiembre de dos mil veintitrés dio inicio el procedimiento electoral federal 2023-2024, en el que se elegirán presidencia, senadurías y diputaciones.
- (5) **Aprobación del diseño de boletas electorales.**¹ El ocho de septiembre siguiente, el Consejo General aprobó el diseño y la impresión de la boleta, así como la demás documentación para el proceso electoral federal 2023-2024.
- (6) **Solicitud del PAN.** El veinticinco de enero de dos mil veinticuatro,² el PAN, a través de su representante propietario ante el Consejo General, presentó una solicitud ante la Encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva, para que, en atención al principio de máxima publicidad y potenciar el derecho humano al voto activo, se permita el uso de la imagen y fotografía de las personas candidatas a ocupar el cargo de Presidencia de la República en la boleta electoral en el marco del proceso electoral federal 2023-2024, a fin de identificar de manera más rápida y precisa las opciones contendientes.
- (7) **Oficio impugnado.**³ El veintinueve de enero, se notificó al PAN la respuesta a su solicitud, en el sentido de que, con fundamento en la LEGIPE

¹ Acuerdo INE/CG529/2023.

² A partir de este punto, Todas las fechas corresponden al año 2024, salvo mención distinta.

³ INE/SE/265/2024.

y el Reglamento, en opinión de la Dirección Ejecutiva y de la Secretaría Ejecutiva, no es factible atender la solicitud de manera favorable, ya que dicho elemento no se encuentra previsto en la LEGIPE, ni se incluyó en el Acuerdo INE/CG529/2023 relativo al diseño de la boleta electoral.

- (8) **Recurso de apelación (SUP-RAP-92/2024).** Inconforme con lo anterior, el PAN, a través de su representante propietario, impugnó el oficio de respuesta.

3. TRÁMITE

- (9) **Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, la magistrada presidenta ordenó integrar y turnar el expediente SUP-RAP-92/2024, a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para su trámite y sustanciación.
- (10) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió y cerró la instrucción.

4. COMPETENCIA

- (11) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, porque se controvierte un oficio emitido por un órgano central del INE, relacionado con el diseño de la boleta electoral en el marco del proceso electoral federal 2023-2024 para renovar la Presidencia de la República.⁴

5. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

- (12) El recurso cumple con los requisitos de procedencia.⁵
- (13) **Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito ante la oficialía de partes del INE como autoridad responsable; en ella se hace constar el

⁴ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución general; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁵ Conforme a lo previsto en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); y, 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



nombre y la firma autógrafa de quien se ostenta como representante del PAN; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que le causan el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

- (14) **Oportunidad.** El recurso se interpuso dentro del plazo legal de cuatro días, dado que el oficio impugnado se notificó a la parte recurrente el veintinueve de febrero y la demanda se presentó el cuatro de marzo,⁶ esto es, dentro del plazo de cuatro días hábiles para presentar el medio de impugnación previsto en la Ley de Medios.⁷
- (15) **Legitimación, personería e interés jurídico.** Se cumple este requisito, porque el recurso de apelación se interpuso por un partido político nacional, por conducto de quien ostenta su representación ante el Consejo General, lo cual se encuentra reconocido por la propia autoridad. El interés se acredita ya que controvierte la respuesta que la Secretaría Ejecutiva le otorgó a la solicitud formulada.
- (16) **Definitividad.** Se satisface el requisito, ya que no existe otro medio ordinario de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

- (17) El presente asunto tiene su origen en el escrito presentado por el PAN ante la Secretaría Ejecutiva, mediante el cual solicitó que, en atención al principio de máxima publicidad y potenciar el derecho humano al voto activo, se permita el uso de la imagen y fotografías de las personas candidatas a ocupar el cargo de Presidencia de la República en la boleta electoral en el marco del proceso electoral federal 2023-2024, a fin de identificar de manera más rápida y precisa las opciones contendientes

⁶ Según consta en el sello de recepción del INE.

⁷ De conformidad con los artículos 7, apartado 1, y 8 de la Ley de Medios.

(18) Posteriormente, la Secretaría Ejecutiva dio respuesta a su solicitud, señalando lo siguiente:

- Se instruyó a la Dirección Ejecutiva, por ser el área técnica con atribuciones para conocer de la solicitud, en términos del artículo 56, numeral 1, incisos b) y c), de la LEGIPE; así como del artículo 47, numeral 1, inciso o), del Reglamento.
- Se realizó un análisis del artículo 266, numeral 1 y 2, de la LEGIPE, tomando en cuenta el acuerdo INE/CG529/2023 mediante el cual se aprobó el diseño de la boleta y demás documentación electoral, así como la jurisprudencia 5/2021 de rubro: **BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAANDA PROHIBIDO, SALVO QUE A NIVEL LOCAL EL LEGISLADOR LO AUTORICE.**
- Con base en lo anterior, en opinión de la Dirección Ejecutiva y de la Secretaría Ejecutiva, no es factible atender la solicitud de manera favorable, toda vez que la fotografía no se encuentra previsto por el artículo 266, numeral 2, de la LEGIPE, ni se incluyó en el acuerdo INE/CG529/2023, aunado a lo señalado en la jurisprudencia antes referida.
- La conclusión es coincidente con diversos precedentes de esta Sala Superior.

6.2. Agravios de la parte recurrente

(19) La recurrente impugna el oficio de la Secretaría Ejecutiva, a través del cual se dio respuesta a su solicitud, con base en los siguientes agravios.

- **La Secretaría Ejecutiva carece de competencia para emitir la negativa señalada en el oficio.** La determinación corresponde al diseño de la documentación electoral cuya aprobación corresponde al Consejo General, en términos del artículo 44, numeral 1, incisos



b), ñ), gg) y jj), de la LEGIPE. En ese sentido, corresponde al Consejo General dar respuesta a la solicitud planteada.

- **La inclusión de la fotografía en las boletas electorales de la elección presidencial implica la maximización del principio de máxima publicidad y el derecho a un voto informado.** Solicita la inaplicación de la Jurisprudencia 5/2021, pues las razones que dieron origen a dicho criterio no resultan aplicables al caso concreto, ya que se trata de una elección en la que la inclusión de la fotografía no implicaría un plano de desigualdad entre los contendientes, pues la solicitud de inclusión incluye a todas las candidaturas. Aunado a que, en el proceso electoral actual ha existido una sobreexposición de un partido político, por lo que incluir las fotografías establecería un plan de equidad.

- (20) A partir de lo anterior, el recurrente solicita que se deje sin efectos la negativa emitida por la Secretaría Ejecutiva del INE y, en plenitud de jurisdicción, se ordene al INE que a la brevedad realice las acciones necesarias para incluir la fotografía de las candidaturas a la Presidencia de la República, en las boletas electorales.
- (21) Esta Sala Superior analizará los agravios en el orden en que fueron expuestos por la parte recurrente, sin que ello le genere un perjuicio, pues lo trascendente es que todo lo planteado sea estudiado y resuelto.⁸ En primer término, se analizará el agravio relacionado con la falta de competencia de la autoridad para emitir el acto, ya que de resultar fundado sería innecesario el estudio del agravio restante.

⁸ Jurisprudencia 4/2000 de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

6.3. La Secretaría Ejecutiva no es competente para emitir la respuesta la consulta.

- (22) Esta Sala Superior ha considerado⁹ que el parámetro de control para evaluar las cuestiones relacionadas con la competencia, en los términos previstos en el párrafo primero del artículo 16 constitucional, son una cuestión de estudio preferente y de orden público.¹⁰
- (23) La competencia es un elemento esencial para la validez de los actos de autoridad, al permitir al afectado conocer si quien los emitió cuenta con atribuciones para ello, dado el carácter con el que lo hizo, lo cual otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo y, por ende, si es conforme o no con la normativa aplicable.¹¹
- (24) La cuestión relativa a la fundamentación de la competencia se trata de una exigencia constitucional que por regla general no es subsanable, pues al carecer de ella, se haría inexistente el acto y, por tanto, desaparecerían las consecuencias jurídicas que hubiere producido en la esfera jurídica de las personas.
- (25) Los bienes jurídicos tutelados en la fundamentación de la competencia son la certeza y seguridad jurídica a las personas, en la vertiente de que, quien emitió el acto, se encuentre autorizado por el ordenamiento aplicable; asimismo, se tutela el derecho a la defensa, para que se pueda cuestionar, el marco de atribuciones de las autoridades.¹²

⁹ Criterio similar se sostuvo al resolver los SUP-RAP-101/2023, SUP-RAP-110/2021, SUP-RAP-14/2020, entre otros.

¹⁰ Véase la Jurisprudencia 1/2013, de rubro COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

¹¹ En términos de la Tesis de jurisprudencia P./J. 10/94, Pleno, de rubro COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.

¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 10/94, Pleno, de rubro COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD y la Tesis de jurisprudencia 2a./J. 57/2001, Segunda Sala, de rubro COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.



- (26) En consecuencia, si de la revisión del acto o resolución cuestionado, se advierte que ha sido emitido por autoridad incompetente, se produce una condición jurídica de invalidez total del acto, porque la autoridad carece de facultades y, al tratarse del incumplimiento de un presupuesto constitucional para la existencia del mismo, ni siquiera puede entenderse que aquél quedó configurado, es decir, dicho acto debe ser evaluado como si jamás hubiese existido, por lo que no puede subsistir ni surtir efecto alguno.
- (27) De conformidad con el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, de la Constitución general, en relación con los artículos 29 y 31, párrafo 1, de la LEGIPE, el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es la autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.
- (28) En ese sentido, el artículo 35, de la LEGIPE establece que el Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del instituto.
- (29) Dentro de las atribuciones del Consejo General previstas en el artículo 44, numeral 1, de la LEGIPE, se encuentra la de aprobar el calendario integral del proceso electoral federal; los modelos de las credenciales para votar con fotografía; el de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral.
- (30) Ahora bien, conforme a lo previsto en los artículos 266 y 432, de la LGIPE, el Consejo General tiene entre sus atribuciones, aprobar el modelo de boleta electoral que habrá de utilizarse en la jornada electoral de la elección de que se trate, cumpliendo los requisitos expresamente previstos en esos numerales.
- (31) De este modo, de la interpretación sistemática y funcional de dichos preceptos, se tiene que el Consejo General es el órgano máximo de

dirección del INE que debe velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia electoral, por lo que resulta inconcuso que dicha autoridad es la competente para determinar la procedencia y análisis de la solicitud de incluir en el diseño de las boletas electorales la fotografía de las personas candidatas.

- (32) Aunado a lo anterior, de lo previsto en la LEGIPE, no se advierte que la Secretaría Ejecutiva cuente con facultades para pronunciarse sobre las posibles modificaciones al diseño de las boletas electorales, como lo es la inclusión de fotografías en la boleta electoral.
- (33) En razón de lo anterior, al no advertirse que la Secretaría Ejecutiva tenga facultades normativas expresas para resolver, de manera directa, solicitudes respecto de modificar el diseño de la boleta electoral para incluir fotografías de las candidaturas, se debe revocar el oficio impugnado y, establecer que es el Consejo General del INE, como máximo órgano de la autoridad administrativa electoral nacional, quien cuenta con las atribuciones legales para emitir la determinación respectiva.
- (34) Como ha quedado expuesto, es una facultad directa y exclusiva del Consejo General conocer y resolver las consultas en comento por ser el encargado de vigilar las temáticas relacionadas con el diseño de la boleta electoral y, por ende, es quien debe determinar lo que en derecho corresponda en relación con la procedencia de la inclusión de fotografías de las candidaturas en la respectiva boleta.
- (35) En consecuencia, al advertirse la incompetencia de la autoridad emisora del acto reclamado, y ser fundado el agravio expresado, resulta innecesario el examen de los agravios hechos valer por el recurrente.
- (36) Finalmente, resulta inatendible la solicitud del recurrente relativa a que la solicitud se resuelva por este órgano jurisdiccional en plenitud de jurisdicción, porque con independencia de que actualmente las campañas electorales están en curso, debe privilegiarse la resolución del asunto por el órgano especializado en la materia, aunado a que en todo momento está garantizado el acceso del recurrente a la tutela judicial efectiva, ante la



posibilidad de controvertir la determinación que recaiga a la presente ejecutoria.

7. EFECTOS DE LA SENTENCIA

(37) Así, en atención a lo previamente expuesto, lo procedente conforme a Derecho es:

- **Revocar** el oficio impugnado.
- **Ordenar** al Consejo General del INE que se pronuncie, en un plazo máximo de cinco días naturales, respecto de la solicitud formulada por el PAN.
- El INE deberá informar a esta Sala Superior, sobre el cumplimiento dado a la presente ejecutoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que ello ocurra.

8. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** el oficio impugnado, para los efectos precisados en la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por *** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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