

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

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-887/2013

**ACTOR:** MARIO ANTONIO  
HURTADO DE MENDOZA BATIZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA  
CALIFORNIA

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIO:** RAÚL ZEUZ ÁVILA  
SÁNCHEZ

México, Distrito Federal, a ocho de mayo de dos mil trece.  
**VISTOS**, para resolver los autos del expediente al rubro  
indicado, relativo al juicio para la protección de los  
derechos político-electorales del ciudadano instaurado por  
Mario Antonio Hurtado de Mendoza Batiz a fin de impugnar  
la sentencia dictada el ocho de abril del presente año, por  
el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial  
del Estado de Baja California en el recurso de  
inconformidad RI-022/2013; y,

**R E S U L T A N D O**

**I. Aprobación de Dictamen de Comisión.** El veintiuno de  
marzo de dos mil trece, el Consejo General Electoral del  
Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado  
de Baja California aprobó el dictamen número dos emitido  
por la Comisión de Procesos Electorales de dicho Consejo,  
en el que, entre otras cuestiones, se determinaron las  
características que deben reunir las boletas electorales que

## **SUP-JDC-887/2013**

serán utilizadas en las elecciones que se llevarán a cabo en la Entidad el próximo siete de julio, a fin de elegir gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos.

**II. Recurso de inconformidad.** El veinticinco de marzo del año en curso, Mario Antonio Hurtado de Mendoza Batiz promovió recurso de inconformidad a fin de impugnar el dictamen señalado en el resultando que antecede.

Dicho medio de impugnación local se registró ante el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California con la clave RI-022/2013.

**III. Resolución del recurso de inconformidad.** El ocho de abril del presente año, el referido Tribunal de Justicia Electoral resolvió el aludido recurso de inconformidad, en el sentido de confirmar el dictamen impugnado.

**IV. Juicio ciudadano.** El once de abril de dos mil trece, Mario Antonio Hurtado de Mendoza Batiz promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de impugnar la determinación reseñada en el resultando que antecede.

Dicho medio de impugnación federal se remitió a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco, quien lo registró con la clave SG-JDC-39/2013.

**V. Acuerdo de incompetencia.** El dieciocho del indicado mes y año, la citada Sala Regional consideró carecer de competencia para conocer y resolver el aludido juicio ciudadano, por lo que ordenó remitirlo a esta Sala Superior

para que determine lo que en Derecho corresponda. Dicha remisión se llevó a cabo el veintidós de abril de dos mil trece.

**VI. Integración, registro y turno a Ponencia.** El pasado veintidós de abril, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar, registrar y turnar a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa el expediente al rubro indicado.

**VII. Acuerdo de competencia.** El ocho de mayo de dos mil trece, esta Sala Superior acordó conocer y resolver del medio de impugnación, por estimar que es el órgano facultado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que cuenta con competencia para ello.

**VIII. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora del presente asunto acordó admitir a trámite la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y al advertir que el expediente se encontraba debidamente integrado, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos del presente asunto en estado de dictar sentencia, y

### **C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I,

### **SUP-JDC-887/2013**

inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en el acuerdo de competencia emitido por este órgano jurisdiccional en el expediente en que se actúa, en el que, en esencia, se expuso que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por un ciudadano que alega la vulneración a su derecho político-electoral de votar, ya que, en su opinión, de manera ilegal, se confirmó una determinación que le impide emitir su sufragio de manera libre en las elecciones de integrantes de ayuntamientos, diputados locales y Gobernador del Estado de Baja California que tendrá verificativo el siete de julio del presente año.

En este contexto, dado que la controversia que se plantea es inescindible, y se relaciona con el derecho fundamental al voto ciudadano en las distintas elecciones locales, entre las que se encuentra la de Gobernador del Estado de Baja California, la competencia para conocer del medio impugnativo corresponde a esta Sala Superior, en virtud de que, se debe resolver sobre un aspecto esencial y no instrumental del proceso electoral que actualmente tiene verificativo en esa entidad federativa, toda vez que se refiere a la interpretación y aplicación uno de los principios constitucionales que deben observarse en la emisión del sufragio ciudadano en las elecciones a cargos constitucionales de elección popular.

**SEGUNDO. Procedencia.** El medio de impugnación a estudio reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 79, párrafo 1; y, 80, párrafo 1, inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo siguiente:

**I. Forma.** El juicio se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable; se hace constar el nombre del actor y su domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica la resolución impugnada y la responsable de la misma; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los conceptos de agravio; y, se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien promueve.

**II. Oportunidad.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles; y, cuando la violación reclamada no se produce durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hace contando solamente los días hábiles, entendiéndose por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley.

Por su parte, el artículo 8 de la misma Ley adjetiva, señala que los medios de impugnación previstos en esa normativa, entre los que se encuentra el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, deben presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o

## **SUP-JDC-887/2013**

resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en dicho ordenamiento.

En la especie, el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California dictó sentencia en el expediente del recurso de inconformidad identificado con la clave RI-022/2013 el ocho de abril del presente año, y el escrito de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Mario Antonio Hurtado de Mendoza Batiz, se presentó el once del mismo mes y año, ante la Oficialía de Partes de la autoridad responsable, de ahí que se presentó dentro del término de cuatro días previstos para ese efecto.

**III. Legitimación e interés jurídico.** El juicio se promovió por parte legítima, ya que se presentó por el ciudadano Mario Antonio Hurtado de Mendoza Batiz, por propio derecho, aduciendo la violación a su derecho a votar en las elecciones públicas, en condiciones de libertad.

Asimismo, este órgano jurisdiccional estima que el promovente cuenta con interés jurídico para impugnar la sentencia dictada el ocho de abril del presente año, por el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California en el recurso de inconformidad RI-022/2013; lo anterior, en virtud de que aduce que con la sentencia impugnada se convalidó una violación a su derecho político electoral a emitir un sufragio libre, dado que se le restringe la posibilidad de votar por

aquella persona o fórmula que considere más idóneos para el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Al respecto, resulta pertinente señalar que en los artículos 41, fracción IV, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, asociación y afiliación con fines políticos; asimismo, que las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, serán resueltas en forma definitiva e inatacable por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señalen la propia Constitución y las leyes.

Con relación al interés jurídico, como requisito de procedencia de los medios de impugnación en materia electoral, esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que, por regla, se cumple, si en la demanda se aduce la infracción de alguno de los derechos políticos-electorales del actor, tutelados mediante el juicio o recurso promovido, y a la vez se aduce que la intervención del órgano

## **SUP-JDC-887/2013**

jurisdiccional resulta necesaria y útil para lograr la reparación de la conculcación aducida, al ser dictada la sentencia correspondiente, que puede tener como efecto la revocación o la modificación del acto o la resolución objeto de impugnación, con el consecuente efecto de restituir al demandante en el goce del derecho político-electoral violado. Lo anterior, se sustenta en la jurisprudencia identificada con la clave 7/2002, consultable en las páginas 372 y 373 de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, con el rubro: **“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”**.

De igual manera, en forma reiterada, ha sostenido que la legitimación en la causa para promover los juicios o interponer los recursos que integran el sistema de medios de impugnación en materia electoral, y el reconocimiento del interés jurídico para hacerlo, en defensa de su acervo individual o de las situaciones que afectan intereses difusos de la ciudadanía, se confiere, por regla general, a los partidos políticos.

En cuanto a los ciudadanos en lo individual, la procedencia de tales medios impugnativos se concreta a los casos en que los actos o resoluciones de autoridad pueden producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en el contenido de sus derechos político-electorales de votar, ser votado o de asociación, o cuando causen un daño o perjuicio a su persona o en su patrimonio, hipótesis en las que la restitución en el goce de los derechos

conculcados se pueda hacer efectiva mediante anulación del acto combatido con el acogimiento de la cuestión concreta que se plantee en la demanda.

De esta manera, el juicio para la protección de los derechos político-electorales está previsto para que lo promuevan únicamente los ciudadanos por sí mismos y en forma individual, con el único objeto de hacer valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votados en las elecciones populares, de asociación y de afiliación, en los términos antes explicados.

Con apoyo en lo señalado, se llega a la conclusión de que, en la especie, el actor cuenta con legitimación, así como interés jurídico, para instaurar el juicio para la protección de sus derechos político-electorales, por ser este medio de impugnación la vía idónea prevista en la ley procesal electoral para que, de ser el caso, se le restituya en el goce de su derecho político-electoral de votar y ser votado, que dice le ha sido vulnerado por parte del Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California y confirmado por el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, luego de que se determinó no incluir en las boletas electorales que se utilizarán en la jornada electoral local que tendrá verificativo el siete de julio del presente año, un espacio o recuadro para estar en aptitud de votar por candidatos no registrados.

Sobre el particular, no debe soslayarse que el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados

## **SUP-JDC-887/2013**

Unidos Mexicanos establece como prerrogativas de los ciudadanos el votar en las elecciones populares y ser votado para todos esos cargos de elección popular.

Por su parte, en términos de lo señalado por el artículo 41, de la Norma Fundamental el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir el Pacto Federal.

Así pues, si es un derecho constitucional de los ciudadanos participar en las elecciones en su doble vertiente, es decir, emitir su sufragio el día de la jornada electoral, así como potencialmente ser votados, de ello deriva su aptitud para demandar una correcta conformación de los órganos de gobierno que eligieron, en caso de que quien desempeñe un cargo de elección popular, no reúna las exigencias para su ejercicio, en términos de los que las leyes aplicables mandaten.

Ciertamente, los derechos a votar y ser votado, no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos y, por lo tanto, son susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Con esta posición, además se garantiza y optimiza lo previsto en el artículo 17, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se dispone que nadie podrá hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, siendo un derecho de toda persona que se le administre justicia por los tribunales expeditos para impartirla.

Cabe resaltar que los derechos mencionados, al margen de que se recogen en nuestro máximo ordenamiento jurídico, también se reconocen en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, como derechos humanos y, en consecuencia, imponen a esta Sala Superior, como máxima autoridad en materia electoral, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar su ejercicio de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, tal y como lo proscribió el artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo lo antes expuesto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que el ciudadano Marco Antonio Hurtado de Mendoza Batiz cuenta con el derecho para controvertir una sentencia dictada en un medio de impugnación local que el propio actor interpuso, particularmente, porque la materia de la controversia se relaciona con la interpretación y aplicación del principio de libertad del sufragio de los ciudadanos en las elecciones constitucionales a cargos de elección popular.

**IV. Definitividad.** También se satisface este requisito, ya que conforme a la legislación del Estado de Baja California, en contra de la sentencia combatida no procede otro medio de defensa por el que pueda confirmarse, modificarse o revocarse.

Al haberse cumplido los requisitos mencionados en los párrafos que anteceden y en virtud de que no se actualiza alguna causa de improcedencia o sobreseimiento regulada en la legislación aplicable, se procede al estudio de fondo de la cuestión planteada.

**TERCERO. *Estudio de fondo.***

De la revisión integral del escrito de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, este órgano jurisdiccional advierte que el ciudadano Mario Antonio Hurtado de Mendoza Batiz, expone que la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, es contraria al derecho al voto libre, establecido en el artículo 35, fracción I, así como 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así, en virtud de que, desde su perspectiva, la confirmación del Acuerdo del Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California del Dictamen número Dos de la Comisión de Procesos Electorales del Consejo General Electoral del señalado Instituto Electoral, emitido el veintiuno de marzo de dos mil trece, en lo relativo a los requisitos que deben reunir las boletas electorales a utilizarse en el proceso

electoral que actualmente tiene verificativo en la señalada entidad federativa, le priva del derecho a emitir un sufragio libre, toda vez que la no inclusión de un recuadro para candidatos no registrados, le impide ejercer su derecho al voto activo a favor del ciudadano que considere, debe ejercer el cargo para el que se vote.

Al efecto, aduce que es contrario al principio de libertad del sufragio la consideración de la responsable por la que estableció que de la ley no se desprendía *“para preservar el ejercicio del sufragio sea menester que en las boletas electorales se asiente un espacio expreso para elegir a algún candidato no registrado”*, en razón de que estima, las autoridades se encuentran obligadas a posibilitar que los ciudadanos ejerzan sus derechos de naturaleza político-electoral, de manera que la no inclusión de un espacio reservado para candidatos no registrados en las boletas electorales, implicaría afectar el principio de elecciones auténticas.

Además, señala que también es contrario al principio de libertad del sufragio, que la responsable haya considerado que en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se establezca la obligación de las entidades federativas de incluir en las boletas electorales un espacio para candidatos no registrados; ello porque considera que la libertad del sufragio se acoge en la normativa federal al incluirse en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la obligación de incluir el señalado espacio en las boletas electorales para las elecciones federales.

## **SUP-JDC-887/2013**

En igual sentido, expone que el principio de libertad del sufragio se encuentra previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que debe regir para todas las elecciones, atento al principio de jerarquía normativa prevista en el artículo 133 de la propia constitución, de tal suerte que la legislación del Estado de Baja California, no puede hacer nugatorio un derecho fundamental previsto en el máximo ordenamiento del país.

Por otra parte, el actor se inconforma de la consideración de la responsable en la que señaló que los sufragios emitidos a favor de candidatos no registrados no acarrear efecto legal alguno, por lo que la no inclusión del respectivo recuadro no vulnera el derecho al sufragio.

Lo anterior, porque, desde su perspectiva, con esa determinación se genera un desprecio a los derechos ciudadanos y a la validez del voto.

También, expone el actor que la interpretación que realizó la responsable respecto de la libertad en que debe emitirse el sufragio, es muy limitada y contraria al principio de progresividad en que deben interpretarse los derechos fundamentales, toda vez que el Tribunal local se circunscribió a señalar que el voto libre se garantiza en la medida que se evita que existan presiones para inducir al electorado a votar en un sentido determinado.

Al efecto, afirma el actor que la libertad, como principio del sufragio, debe entenderse en un sentido más amplio, que implique la posibilidad de que los ciudadanos puedan expresar su voluntad, sufragando por cualquier persona,

con independencia de que no se encuentre registrada como candidata.

Asimismo, expone que la no inclusión en las boletas electorales de un recuadro para candidatos no registrados, sí es contrario al principio de libertad del sufragio, toda vez que limita a los ciudadanos a votar por aquellos candidatos cuyo nombre aparece en las boletas, impidiendo la manifestación libre de la voluntad del elector.

Como se advierte del resumen de agravios expuesto en párrafos precedentes, la cuestión fundamental a resolver consiste en determinar si la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, por la que confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California de no incluir un espacio destinado para candidatos no registrados en las boletas electorales que se utilizarán en el proceso electoral local que actualmente tiene verificativo en esa entidad federativa es acorde con el principio constitucional de libertad del sufragio o no.

Esta Sala Superior considera que los agravios expuestos por el ciudadano Mario Antonio Hurtado Mendoza Batiz, son sustancialmente fundados en atención a los motivos, razones y fundamentos que se exponen a continuación.

Los derechos de libertad constituyen la base y fundamento de todo Estado constitucional y democrático de derecho, toda vez que no es posible concebir la existencia de una democracia sin condiciones y garantías para la protección

## **SUP-JDC-887/2013**

del ejercicio de derechos de naturaleza esencial, entre ellos, el derecho a emitir un sufragio libre.

El señalado derecho se acoge en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y rige para todos aquellos procedimientos electivos de ciudadanos a cargos de elección popular, conforme con lo que se desprende de la lectura y estudio conjunto de los artículos 35, fracción I, 36, fracción III, 41, 115, fracción I, primero y segundo párrafos, y 116, párrafo segundo, fracción I, primero y segundo párrafos.

El derecho político-electoral del ciudadano a votar, previsto en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es concebido además, como una obligación de los ciudadanos –artículo 36, fracción III- es de base constitucional y configuración legal; ello es así, porque en el ordenamiento fundamental se dispone que se trata de un derecho y constituye una obligación de los ciudadanos, la cual debe cumplirse, en los términos que se señale en la Ley.

En este orden de ideas, es el propio constituyente el que delega a los órganos legislativos el establecimiento de las circunstancias, condiciones, requisitos y términos para su ejercicio.

Así, el derecho y obligación de sufragar en las elecciones populares no es absoluto, sino que tiene que ajustarse a las bases que la propia norma constitucional fija, y que las prescripciones normativas de carácter secundario, establecen para su ejercicio.

Si bien, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala las bases de la organización de los partidos políticos nacionales, organización y elaboración de las elecciones y sistema de medios de impugnación en la materia, también lo es que de ese precepto, se desprenden principios que pueden ser aplicables a los partidos políticos locales y elecciones en el mismo ámbito espacial.

Es en el párrafo segundo de la base I, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se disponen los principios que deben observarse en la emisión del voto ciudadano durante las elecciones populares en que se elijan representantes; dichos principios son, a saber, que el sufragio sea universal, libre, secreto y directo.

La universalidad del sufragio hace referencia al acceso ilimitado al ejercicio de la capacidad de voto, esto es, que no se establezcan excepciones al ejercicio del derecho del voto por razones de color, sexo, raza, idioma, credo, posición socio-cultural, ingresos, nivel cultural o político, puesto que ello implicaría hacer nugatorio el señalado derecho, atendiendo a aspectos discriminatorios, que además, se encuentran prohibidos en el propio ordenamiento constitucional –artículo 1-.

Por voto libre, este órgano jurisdiccional ha considerado que se presenta, cuando éste es carente de violencia, amenazas, y coacción, sin embargo, no sólo esto cabe en el voto libre. También debemos entender que en el

## **SUP-JDC-887/2013**

concepto debe agregarse la prohibición del voto que se obtiene por extorsión, o por la promesa de un bien futuro de tipo exclusivamente personal.

La libertad respecto del voto debe entenderse en el contexto no sólo de ausencia de violencia física o moral, sino desde la perspectiva que el elector está actuando con plena conciencia sobre las consecuencias de sus actos, y que está obrando en interés de la comunidad.

Cabe apuntar que el voto libre, implica, además de condiciones externas que denoten la ausencia de injerencia en la voluntad del elector, una característica inmanente o consustancial a las condiciones internas del ciudadano para externar el sentido de su voto.

En efecto, la libertad para la emisión del sufragio se encuentra también referida al ámbito interno de la voluntad del elector, lo que quiere decir que el ciudadano cuenta con el derecho de expresar el sentido de su voto, a favor de la opción que considere más idónea para ejercer la función de representante popular, sin que esa voluntad pueda válidamente restringirse, limitarse o acotarse, a las opciones o alternativas de candidatos registrados por la autoridad administrativa electoral.

Ello es así, en virtud de que el derecho y obligación al voto activo, constituye el elemento esencial en que se sustenta todo ejercicio democrático, porque es la participación de la ciudadanía la que determina la voluntad soberana del Estado, de tal manera que limitar a la ciudadanía a las opciones de candidatos que alcanzaron su registro,

impidiendo con ello, que el voto se emita en un sentido diferente, implicaría una restricción injustificada al derecho de participación democrática de los ciudadanos, lo cual es contrario a lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente, porque esa restricción no se contiene, ni se deriva de las previsiones del propio ordenamiento constitucional.

Al respecto, resulta pertinente señalar que el sufragio libre, debe entenderse como la libertad para que el elector emita su voto en el sentido que considere más idóneo, decisión que necesariamente debe derivar de la voluntad del propio elector, sin que sea admisible su condicionamiento o restricción a aquellas alternativas proporcionadas por las autoridades, dado que en ese último supuesto, se estaría coartando el derecho a expresar con libertad la opción que considere más idónea para ocupar el cargo respectivo.

Debe tomarse en cuenta que el voto debe ser también secreto y directo, aunque históricamente esto ha tenido excepciones.

En este orden de ideas, el constituyente dispuso que esos son los principios que deben observarse por los órganos legislativos en el establecimiento de nomas instrumentales para el ejercicio del derecho a la emisión del sufragio, motivo por el que corresponde a esas autoridades legislativas de la federación y de las entidades federativas, proceder al establecimiento de mecanismos jurídicos que posibiliten su ejercicio con plena observancia a los

## **SUP-JDC-887/2013**

principios antes mencionados, así como al establecimiento de garantías tendentes a la protección y tutela del derecho.

Así, conforme con lo previsto en los artículos 35, 36, 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos, los ciudadanos tienen el derecho de participar y decidir a sus autoridades de los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal- a través de un sistema electoral institucionalizado cuya base es el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, y que la manifestación de esa libertad política constituye una expresión de la soberanía popular, misma que reside esencial y originariamente en el pueblo como concepto constitucional de la nación mexicana.

El señalado derecho subjetivo público o derecho humano, además, se encuentra tutelado en el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer que los ciudadanos tienen como prerrogativa "ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".

Asimismo, en ambos instrumentos internacionales se establece el deber de los Estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, así como a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención y del Pacto, las medidas

legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

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

Así, el derecho al voto activo se consagra como complemento mutuo de la libre expresión de las ideas, en virtud de que el elemento democrático del Estado consiste en la inclusión del pueblo en la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo político y jurídico del país, razón por la que, se hace necesaria la existencia de condiciones que permitan a la ciudadanía expresar su libre voluntad.

Es de señalarse que el texto de la fracción II, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, en el Diario Oficial, en el que se consagró, en principio, la prerrogativa ciudadana para votar

## **SUP-JDC-887/2013**

en las elecciones populares, mantiene hasta la fecha, el texto y contenido normativo, con la salvedad, de que el primer párrafo del propio artículo fue objeto de reforma constitucional, publicada el nueve de agosto de dos mil doce, en el Diario Oficial de la Federación, en el sentido de elevar las prerrogativas ciudadanas antes mencionadas al rango de derechos.

Ahora bien, el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una trascendente reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, en la que, entre otros aspectos, se consolidaron los principios que deben regir en la emisión del voto; en particular, se incluyó en el artículo 41 que el sufragio ciudadano debe ser universal, libre, secreto y directo; principios que se mantienen hasta el vigente ordenamiento constitucional como se ha señalado con antelación.

La libertad del sufragio, lleva intrínseca la posibilidad de que el elector emita su voto a favor de la alternativa que considere más idónea para el desempeño del cargo público, con independencia de que la opción que elija haya o no obtenido su registro ante la autoridad electoral competente, toda vez que, como ya se expuso, el señalado principio comprende que el voto se emita con plena libertad externa e interna, es decir, libre de toda injerencia exterior y sin condición limitativa para emitirlo en un sentido determinado; todo ello, sin prejuzgar sobre los efectos que puedan darse a los votos que se emitan a favor de candidatos o fórmulas de candidatos no registrados, cuyo

aspecto no será objeto de análisis en la presente ejecutoria, al no formar parte de la controversia.

Ahora bien, durante la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en mil novecientos diecisiete, se aprecia cómo en la legislación secundaria derivada de ese ordenamiento fundamental, aún después de establecer en la ley secundaria el monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, permaneció la obligación de las autoridades de posibilitar los mecanismos y proporcionar los elementos necesarios para que los ciudadanos puedan emitir su sufragio por candidatos no registrados, sin que se estableciera la invalidez de esos votos, sino hasta el Código Federal Electoral de mil novecientos ochenta y siete.

En efecto, en la Ley Electoral de seis de febrero de mil novecientos diecisiete, la votación se realizaba mediante la escritura de puño y letra del votante, del nombre y apellido de la persona o personas por quienes sufragara (artículo 26) donde, sin hacer distinción, esos votos contaban para conceder la constancia respectiva a quien hubiera obtenido la mayoría (artículo 41).

En la Ley para la Elección de los Poderes Federales, de dos de julio de mil novecientos dieciocho, el legislador determinó que las boletas en que los ciudadanos emitirían su sufragio, debían ya encontrarse impresas con el color de los candidatos registrados; asimismo, se contempló un lugar para que, en su caso, el ciudadano elector, anotara el

## **SUP-JDC-887/2013**

nombre del candidato no registrado por quien se emita el voto, de igual forma se establece la previsión para el caso de electores ciegos o que no supieran leer y escribir, de recibir auxilio para emitir su voto manifestando a la mesa su deseo de votar por persona distinta a los candidatos registrados (artículo 55).

Por otra parte, en la Ley Electoral Federal de siete de enero de mil novecientos cuarenta y seis, se dispuso que solamente los partidos se encontraban en posibilidad de registrar candidatos (artículo 60), además, se mantuvo la posibilidad de votar por candidato no registrado, con la misma medida para los invidentes y analfabetos prevista en la ley anterior. Asimismo, se admite la validez de esos sufragios a favor de candidatos no registrados, puesto que en el procedimiento de escrutinio y cómputo no se hace diferenciación alguna respecto a éstos, ya que se toman en cuenta los votos para cada candidato y se hace la declaración a favor del cual obtuvo la mayoría, y solo se excluyen los votos hechos a favor de dos o más propietarios o suplentes (artículos 82 y 98 a 100); incluso en el artículo 119 se prevén varios supuestos en que el voto es nulo, en los cuales no se encuentra el de haberlo emitido a favor de un candidato no registrado.

Esa situación se mantuvo en la Ley Electoral Federal de cuatro de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno (artículo 84, fracción II), ya que de igual forma era posible votar por candidato no registrado sin hacerse distinción alguna al momento de computar los votos y por reforma hecha el veintinueve de enero de mil novecientos setenta,

se especifica que no se tomará en cuenta el voto donde se haya marcado más de un círculo, de ahí que se mantuvo la posibilidad de que los ciudadanos, al momento de emitir su sufragio, anotaran el nombre de un candidato no registrado.

Tanto en la Ley Federal Electoral de cinco de enero de mil novecientos setenta y tres, como en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de mil novecientos setenta y siete, preveían la misma regla, en cuanto se reconoció en ambas el derecho a votar por candidato no registrado.

En el Código Federal Electoral de mil novecientos ochenta y siete, el legislador determinó mantener el espacio correspondiente para los candidatos no registrados.

Ahora bien, con motivo de las reformas constitucionales en materia electoral correspondientes a mil novecientos noventa, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en la misma anualidad; en el señalado ordenamiento normativo, se dispuso que las boletas electorales deberían contener un espacio para candidatos no registrados, situación que no se modificó mediante las reformas al señalado código correspondientes a mil novecientos noventa y tres, y mil novecientos noventa y seis.

En el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, expedido en dos mil siete, el legislador federal mantuvo la previsión de que en las boletas electorales se reservara un espacio para candidatos o fórmulas no registradas, conforme con lo

## SUP-JDC-887/2013

previsto en el artículo 252, párrafo 2, inciso j), del señalado ordenamiento jurídico.

Como se advierte de lo anterior, en los ordenamientos legislativos federales en materia electoral que han regido, durante la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en mil novecientos diecisiete, se ha desarrollado el principio constitucional de libertad del sufragio, en el sentido de que en todo momento se ha garantizado que los ciudadanos manifiesten su voluntad de apoyar con su voto a aquellas personas o fórmulas que estimen más idóneas para el ejercicio del cargo.

Robustece lo anterior, las consideraciones que justificaron la reforma al artículo 41 constitucional de mil novecientos setenta y siete, en la que, se señaló:

Entendemos a la democracia como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad y de respeto a la diversidad. Suscribimos el pensamiento que afirma que la democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo, con el pueblo y por el pueblo y lo complementamos con el imperativo que le da nuestra Carta Magna: como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del propio pueblo.

De ahí que consideramos que en la esencia de esta forma de gobierno está el actualizarse y enriquecerse a sí misma, superando los procedimientos que la estorban o la convierten en rutina. Sólo a través de la permanente revisión de su práctica alcanzaremos el perfeccionamiento de las normas que rigen nuestra vida colectiva.

Para lograr el ideal constitucional reformamos nuestra Ley de Leyes, apegados a sus orígenes y fieles a sus lineamientos fundamentales; para vigorizar **la presencia del pueblo en las decisiones que le atañen, para que**

**éste disponga de amplias opciones que le permitan valorar y decidir libremente.**

Así buscamos el progreso político y social; reformando para reafirmar, no para cancelar; actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios, para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación popular en la contienda cívica.

Mediante la Reforma Política que ahora nos anima debemos buscar una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático que nos rigen, respetando el derecho de las minorías a preservar su identidad y a manifestarse sin cortapisas.

...

En efecto, como se advierte de la transcripción anterior, las razones en que se justificó la inclusión del principio de libertad en la emisión del voto ciudadano en las elecciones de representantes a cargos públicos, consisten en la optimización del principio democrático, esto es, fomentar una mayor participación política de los ciudadanos a través de los ejercicios comiciales mediante el establecimiento de la previsión tendente a que se valore y se decida libremente en relación con la toma de decisiones fundamentales.

Ahora bien, en la legislación electoral de Baja California, también se ha reconocido la obligación de las autoridades electorales de incluir en las boletas que se utilizarán durante la jornadas comiciales, un espacio reservado para que los ciudadanos puedan emitir su sufragio a favor de candidatos, fórmulas o planillas no registradas ante la autoridad administrativa electoral.

En efecto, en la Ley Electoral del Estado Libre y Soberano de Baja California publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de diciembre de mil novecientos

## **SUP-JDC-887/2013**

setenta y nueve, se estableció la posibilidad de que los electores emitieran su sufragio por el candidato de su elección en el espacio en blanco destinado para ese efecto, lo cual incluía a los candidatos no registrados – artículos 134,153 y 157-.

Por otra parte, en la Ley Electoral del Estado de Baja California aprobada en abril y publicada en mayo de mil novecientos ochenta y tres, se previó la posibilidad de que los ciudadanos emitieran su sufragio a favor de candidatos no registrados; este derecho se reconoció a partir de que se dispuso que cuando el elector emitiera su voto por fórmulas no registradas, se computable, cuando se escribiera correctamente los nombres completos de sus candidatos -artículos 153 y 157-.

La previsión anterior se mantuvo hasta el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, fecha en la que el Congreso local expidió la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California; en el nuevo ordenamiento se dispuso que uno de los requisitos de las boletas para las elecciones consistía en que debía contener un espacio reservado para candidatos, fórmulas o planillas no registradas –artículo 320 y 355-.

Ahora bien, en la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California publicada en el Periódico Oficial de Baja California el diez de octubre de mil novecientos noventa y siete, el legislador local no estableció disposiciones tendentes a que en las boletas electorales se reservara un espacio o recuadro para que los

ciudadanos pudieran emitir su sufragio a favor de candidatos, fórmulas o planillas de candidatos no registrados.

Esta situación se reiteró en la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California publicada el treinta de octubre de dos mil en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, así como en la publicada el treinta de octubre de dos mil nueve en el señalado medio de comunicación oficial, la cual se encuentra vigente hasta la emisión de la presente ejecutoria.

En el caso, el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, determinó que no existía la obligación por parte del Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, de incluir en las boletas electorales que se utilizarán en la jornada comicial que tendrá verificativo el siete de julio del presente año, un espacio para candidatos no registrados.

Al efecto, el órgano jurisdiccional local consideró que la falta de inclusión del señalado espacio en las boletas electorales, no transgredía el derecho al voto libre, toda vez que ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicanos, y tampoco en la legislación de Baja California, se encuentra prevista alguna disposición tendente a establecer la obligatoriedad de incluir el señalado espacio en las boletas a utilizarse durante las elecciones.

## **SUP-JDC-887/2013**

Asimismo, señaló que la no inclusión del espacio de referencia no generaba alguna afectación al derecho al voto de los ciudadanos, toda vez que no se prevé alguna consecuencia jurídica tendente a computar los votos que se emitan a favor de candidatos no registrados, porque el cómputo de los votos, así como la entrega de las constancias de mayoría respectivas, sólo puede realizarse a favor de candidatos debidamente registrados ante la autoridad administrativa electoral.

También, refirió que la no inclusión del señalado espacio, en manera alguna limitaba el derecho al sufragio, puesto que la emisión del voto no es la única forma posible con que cuentan los ciudadanos para manifestar sus ideas, aunado a que tampoco es el documento idóneo para hacerlo.

Ahora bien, como se ha señalado con antelación, los agravios planteados por el ciudadano Antonio Hurtado de Mendoza Batiz, consisten, en esencia, en que la confirmación de no inclusión de un recuadro o espacio para candidatos no registrados en las boletas electorales que se utilizarán en el proceso electoral que actualmente tiene verificativo en el Estado de Baja California, es contrario a su derecho al voto libre.

Como ya se dijo, los motivos de inconformidad son sustancialmente fundados.

Lo anterior obedece a que, como se ha expuesto a lo largo de la presente ejecutoria, el principio de libertad del sufragio, abarca todos aquellos aspectos externos e

internos que puedan influir en la manifestación de la voluntad ciudadana al momento de emitir su sufragio.

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

Ello es así, en razón de que, como ya se analizó, la libertad, como presupuesto esencial del sufragio, implica la posibilidad de que los electores cuenten con los elementos necesarios para manifestar su libre voluntad, en el sentido que estimen más idóneo, con independencia de que su determinación se externe a favor de aquellos candidatos registrados por la autoridad competente o no.

Así, el principio constitucional del sufragio libre, constituye un elemento fundamental que debe observarse por las autoridades competentes, sean federales o locales, tendentes a otorgar al electorado la posibilidad de emitir su sufragio en el sentido que estimen más convenientes y no a limitar las opciones políticas a aquellas candidaturas que se registraron por la autoridad administrativa electoral.

En este orden de ideas, la libertad del sufragio lleva implícita la correlativa obligación de las autoridades electorales federales y de las entidades federativas de

## **SUP-JDC-887/2013**

implementar las condiciones materiales fácticas y jurídicas necesarias para el pleno ejercicio del derecho, con independencia de que en la normativa secundaria de rango legal, no se disponga alguna previsión que obligue a la autoridad a incluir en las boletas electorales un espacio destinado a las candidaturas o fórmulas de candidatos no registrados por la autoridad competente.

Ello es así, dado que el principio de libertad del sufragio constituye un elemento esencial e indispensable para la participación democrática de la ciudadanía, a grado tal, que se encuentra previsto en el máximo ordenamiento del Estado Mexicano, por lo que su observancia es obligatoria e inexcusable para todas las autoridades, sean del ámbito local o federal, motivo por el que la falta de disposición en algún ordenamiento legislativo tendente a señalar que en las boletas electorales debe incluirse un espacio o recuadro para candidatos no registrados, no constituye un obstáculo y mucho menos debe servir de pretexto o excusa para que las autoridades encargadas de organizar las elecciones observen puntualmente el principio constitucional de referencia y ordenen la inclusión del mencionado espacio en las boletas electorales que se utilizarán durante los comicios.

En este sentido, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que, es inexacta la consideración de la responsable en la que señaló que ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, y tampoco en la legislación del Estado de Baja

California, se estableciera una disposición expresa que obligara a el Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California a incluir en las boletas electorales que se utilizarán en la jornada electoral del proceso electivo que actualmente tiene verificativo en esa entidad federativa, un espacio o recuadro para candidatos no registrados.

Lo anterior es así, en virtud de que, conforme se ha razonado a lo largo de la presente ejecutoria, en términos de lo previsto en los artículos 35, fracción I, 36, fracción III, 41, 115, fracción I, primero y segundo párrafos, y 116, párrafo segundo, fracción I, primero y segundo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho al voto en condiciones de libertad, lleva implícita la garantía ciudadana para la expresión libre de la voluntad, sobre la que consideren la opción más idónea para el ejercicio de un cargo público de representación popular.

En efecto, como ya se dijo, la libertad como característica del sufragio, no se agota en el derecho a expresar la voluntad de la ciudadanía sin injerencias o presiones externas tendentes a que el voto se emita en un sentido determinado, sino que además, tiene como alcance, el establecimiento de condiciones para que la expresión de la voluntad pueda darse de manera abierta y no restringida a las opciones formalmente registradas por la autoridad

## **SUP-JDC-887/2013**

competente, de ahí que el derecho al sufragio libre, se traduce en la correspondiente obligación de las autoridades de generar las condiciones para ello.

Así, este órgano jurisdiccional considera que el señalado derecho, además de constituir una premisa esencial dirigida a permitir al electorado expresar su voluntad en las urnas, lleva aparejada la correspondiente obligación de las autoridades encargadas de organizar los comicios, de realizar todos los actos necesarios, a fin de instrumentar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno del derecho, con independencia de que en la normativa de las entidades federativas no exista disposición de rango legal dirigida a posibilitar a los ciudadanos a emitir su sufragio por alternativas no registradas por la autoridad.

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

En este orden de ideas, este órgano jurisdiccional considera que lo inexacto de la premisa en que se sustentó

la determinación del Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, reside en que, contrariamente a lo que razonó, el principio constitucional de libertad del sufragio, sí obliga a todas las autoridades, sean federales o locales, a implementar e instrumentar, en su caso, los mecanismos necesarios para que en las jornadas electorales en que se elijan representantes populares, los ciudadanos se encuentren en posibilidad de sufragar libremente por la opción que consideren más idónea para ocupar el cargo correspondiente, con independencia de que se trate de candidatos o fórmulas de candidatos no registrados por la autoridad administrativa electoral.

De ahí que el Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, se encuentra obligada a incluir en las boletas electorales un espacio o recuadro para candidatos o fórmulas de candidatos no registrados por la autoridad competente, toda vez que sólo de esa manera, se está en presencia de condiciones que posibilitan a los electores, manifestar su libre voluntad en la elección de ciudadanos que ocuparán cargos públicos representativos de elección popular.

Por todo lo anterior, lo procedente es revocar la sentencia de ocho de abril de dos mil trece, dictada por el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California en el recurso de inconformidad identificado con la clave RI-022/2013, así como también es de revocarse el acuerdo del Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja

## **SUP-JDC-887/2013**

California, por el que aprobó el Dictamen número Dos de la Comisión de Procesos Electorales del Consejo General Electoral en lo relativo a los requisitos que deben reunir las boletas electorales a utilizarse en las próximas elecciones de siete de julio de dos mil trece, para el efecto de emita otro, en el que determine incluir en las señaladas boletas electorales, un espacio o recuadro, en el que los ciudadanos electores puedan emitir su sufragio a favor de candidatos no registrados.

Por lo expuesto y fundado se

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia de ocho de abril de dos mil trece, dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California en el recurso de inconformidad RI-022/2013.

**SEGUNDO.** Se **revoca** en la materia de impugnación el acuerdo del Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California por el que aprobó el dictamen número dos emitido por la Comisión de Procesos Electorales de dicho Consejo, en el que, entre otras cuestiones, se determinaron los requisitos que deben reunir las boletas electorales que serán utilizadas en las elecciones que se llevarán a cabo en esa entidad federativa el siete de julio del presente año, a fin de elegir gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos.

**TERCERO.** Se **ordena** al Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado

de Baja California que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquella en que se notifique la presente sentencia, emita un nuevo acuerdo, en el que proceda a instrumentar lo necesario para que en las boletas electorales que se utilizarán en la jornada electoral local que tendrá verificativo el siete de julio del presente año, se reserve un espacio o recuadro para candidatos, fórmulas o planillas no registradas.

**Notifíquese por correo certificado** al actor en el domicilio señalado en su demanda; por **oficio**, con copia certificada de este acuerdo, al Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California y al Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California; y, por **estrados** a los demás interesados.

En su oportunidad, **devuélvase** los documentos que corresponda y **archívese** el expediente como asunto concluido.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26, 28, 29 y 84, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, y con el voto en contra del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, quien emite voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**SUP-JDC-887/2013**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JRC-887/2013.**

Con el debido respeto a la honorable magistrada y magistrados que conforman la mayoría en la presente sentencia, formulo voto particular, con fundamento en lo dispuesto en el último párrafo del artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

No comparto el criterio sostenido por la mayoría en el sentido de revocar la resolución impugnada, sobre la base de que la autoridad administrativa electoral del Estado de Baja California está obligada a incluir dentro de las boletas electorales un recuadro o apartado destinado a “candidatos, fórmulas o planillas no registradas”, a pesar de que en la legislación de dicha entidad federativa no se prevé dicha obligación y sin que ello suponga una violación del derecho a votar. En mi concepto, si no hay una afectación del derecho a votar de la ciudadanía, no basta la intención de favorecer con dicha medida, la participación política, pues ello no sólo supone admitir que la medida es necesaria e idónea, sino que la no adopción de la misma resulta en una violación de una norma o principio que justifique revocar la sentencia del tribunal local y con ello el acuerdo primigenio de la autoridad administrativa electoral.

## **SUP-JDC-887/2013**

Desde mi perspectiva, el principio de libertad del sufragio significa, por una parte, la manifestación de una decisión libre, ausente de coacción o manipulación indebida que se traduce en la posibilidad del elector de votar por la opción de su preferencia y, por otra parte, que el sufragio se acompañe de otras libertades como expresión, asociación, reunión o manifestación. No obstante, ello no impone un deber específico a cargo de las autoridades electorales de incluir la posibilidad de votar por candidatos no registrados.

Bajo esta premisa, en los casos en que las autoridades electorales encargadas de la organización de las elecciones, en el ámbito de su competencia, decidan incluir en las boletas electorales espacios distintos a los reservados para los candidatos, fórmulas o planillas registrados formalmente ante la misma autoridad -aun en los casos en que no exista norma expresa al respecto- debe estimarse apegado a Derecho, en virtud de que dicha medida es armónica con el ejercicio del derecho de sufragio y de participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos del país y consonante con los principios y condiciones que deben acompañar el ejercicio de esos derechos, particularmente con el principio de libertad del sufragio en los términos explicados y con la libertad de expresión en materia política.

En este sentido, la determinación de incluir un espacio para que los ciudadanos se manifiesten por una opción distinta a las formalmente registradas ante la autoridad administrativa

electoral (ya sea las correspondientes a partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes), además de no encontrar obstáculo jurídico alguno, es posible que forme parte y sirva a cada autoridad electoral, en el marco de sus atribuciones, para allegarse de elementos y datos accesorios o secundarios en torno a la voluntad del electorado y características de su participación política.

De esta forma, cuando las normas legales obliguen a la autoridad electoral a incluir en las boletas un recuadro o espacio para que el elector marque, escriba o anote una opción diferente a las formalmente registradas, no hay duda de que está obligada a hacerlo para cumplir con un mandato legal. Asimismo, cuando la autoridad determine incluir un espacio como el referido, no obstante que ello no esté expresamente previsto en el orden jurídico que da sustento a su actuación, ello debe estimarse jurídicamente correcto por las razones apuntadas.

Sin embargo, opuestamente a lo considerado por la mayoría en este asunto, en los casos en que la legislación electoral correspondiente no establezca un mandato específico para que la autoridad electoral incluya un espacio para “candidatos, fórmulas o planillas no registradas” y ésta decida no hacerlo, no puede considerarse dicha conducta antijurídica, ni mucho menos violatoria de principios y derechos, conforme con lo siguiente.

## **SUP-JDC-887/2013**

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que el derecho a votar y ser votado es un derecho de base constitucional y de configuración legal. Esto significa, entre otras cuestiones, que se deja al legislador secundario la libertad de regular el ejercicio de dicho derecho, siempre que las limitaciones y reglas sean razonables, justas y proporcionadas, y se ajusten a los principios y valores democráticos consagrados en la Constitución General y en los instrumentos internacionales de observancia obligatoria para el Estado Mexicano, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º; 35, fracciones I y II; 41, párrafos primero y segundo; 115, fracción I; 116 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Debe subrayarse que no existe disposición constitucional o convencional que contemple o prevea como principio, valor o parte fundamental del ejercicio de participación política o del derecho a votar, la inclusión en la boleta electoral de un apartado específico para que el elector pueda manifestarse o votar por “candidatos, fórmulas o planillas” no registradas formalmente ante la autoridad electoral. Esto es, la inclusión en la boleta electoral de un espacio como el indicado, no forma parte del ejercicio del derecho fundamental a votar y ser votado, dado que no existe mandato constitucional o convencional alguno en ese sentido.

Al respecto, si bien el artículo 23, numeral 1, inciso b) de la Convención Americana se refiere al derecho de votar y ser elegido, entre otros aspectos, “por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”, este elemento no impone un deber específico de votar por candidatos o planillas no registradas, puesto que tal medida depende de cada sistema de votación electoral.

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman*, determinó que la postulación exclusiva de candidatos a través de partidos políticos era conforme a derecho en el caso mexicano, lo que refuerza y corrobora la posición del suscrito, en el sentido de que la inclusión de un espacio para candidatos no registrados en las boletas electorales no puede estimarse como parte del derecho fundamental a votar y ser votado, ni como elemento indispensable de la libertad del sufragio.

En efecto, la Corte Interamericana interpretó el contenido del artículo 23 de la Convención, en el sentido de que dicha disposición no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último, según la aludida Corte, implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos y, por tanto, el Estado tiene la obligación de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos se ejerzan respetando el principio de igualdad y no discriminación.

## **SUP-JDC-887/2013**

Asimismo, el tribunal expuso que el sistema interamericano no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de votar y ser votado, puesto que la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que, dentro de los parámetros convencionales, regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en tiempos distintos.

En el presente caso, a diferencia de lo que sucede en la legislación federal, en la legislación de Baja California, no se establece norma alguna que obligue a la autoridad a incluir un recuadro como el precisado, por lo que, al no hacerlo, la autoridad electoral de dicha entidad federativa no viola norma legal, constitucional o convencional alguna, según lo explicado y, por esta razón central, me aparto de la sentencia aprobada por la mayoría.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que, en opinión del suscrito, la boleta no es la única forma, mecanismo o canal válido para que el elector manifieste su inconformidad, posición o preferencia respecto de una opción política diferente a las registradas o a las que aparecen en las boletas, por lo que, en consecuencia, y menos aún, el más idóneo si no se prevé, al menos, la posibilidad de que tengan alguna función clara, de ahí que no se puede exigir

a la autoridad la inclusión de un apartado específico para ello.

Los derechos políticos, como el derecho a la libertad de expresión y de participación política, pueden ejercerse y materializarse de distintas maneras y a través de diversas formas. De manera específica en materia electoral, la boleta tiene una finalidad concreta y clara: plasmar la voluntad del elector a través del sufragio respecto de las opciones que legalmente se registraron, para que trasciendan y cuenten al momento de elegir autoridades y órganos del estado, lo cual, conforme a lo previsto en los artículos 349, fracción I, y 351, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, se traduce en la obtención de votos válidos o votos nulos, siendo estos últimos aquellos en que: a) no se encuentre marcado ningún recuadro, b) sea marcado más de un recuadro, o c) se haya marcado en su totalidad dos o más recuadros.

Asimismo, en opinión de quien formula el presente voto particular, la afirmación que sostiene la mayoría en el sentido de que es obligación de las autoridades incluir un recuadro para el voto de candidatos no registrados a pesar de que la legislación aplicable no lo contemple, conlleva los siguientes problemas e inconsistencias:

## SUP-JDC-887/2013

- a) Implicaría incluir como parte de los derechos de votar libremente y de participar en materia política, un elemento sin una clara base jurídica;
- b) Supondría establecer un criterio que implica, en última instancia, que todas las legislaturas de los estados tienen el deber de incluir un apartado de “candidatos no registrados”, en contravención a la libre regulación e instrumentación del voto y en franca oposición al régimen federalista establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Tal criterio trasciende al sistema de votación, dado que tendría efectos en otros sistemas o métodos electorales distintos al de la boleta documento (igualmente válidos), como es el de urnas o sistemas electrónicos de votación, en los cuales no necesariamente se prevé la posibilidad de que el elector anote o escriba el nombre de un candidato u opción política distinta a los registrados; y
- d) En última instancia, supone que cualquier Estado - particularmente del sistema americano- cuya normativa no contemple expresamente que en las boletas electorales se incluya un recuadro para candidatos no registrados, violaría la Convención Americana (por ejemplo, en los casos de Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y República Dominicana que no prevén esta situación).

Bajo estas consideraciones, estimo que la resolución impugnada es conforme a derecho, puesto que confirma un acuerdo de la autoridad administrativa electoral que no viola derecho humano, principio o valor democrático alguno. Por las razones expuestas es que difiero respetuosamente de la mayoría, expresando mi voto en el sentido de confirmar la resolución impugnada.

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**