

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

EXPEDIENTE: SUP-CDC-6/2018

DENUNCIANTE: MAGISTRADO DE LA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO.

SUSTENTANTES: SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTES A LA QUINTA Y SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO Y MONTERREY, NUEVO LEÓN, RESPECTIVAMENTE.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: JOSÉ FRANCISCO CASTELLANOS MADRAZO Y LUCILA EUGENIA DOMÍNGUEZ NARVÁEZ

COLABORÓ: ANA JACQUELINE LÓPEZ BROCKMAN

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de seis de marzo de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver, los autos de la contradicción de criterios cuyos datos de identificación se citan al rubro.

R E S U L T A N D O

1. Denuncia de contradicción. El diez de agosto de dos mil dieciocho, el Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, integrante de la *Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción*

SUP-CDC-6/2018

*Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México,*¹ denunció ante esta Sala Superior, la posible contradicción de criterios entre lo sustentado por dicho órgano y la *Sala Regional correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León,*² al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **ST-JDC-470/2018** y **SM-JDC-430/2015**, respectivamente.

2. Turno. Por acuerdo de diez de agosto de dos mil dieciocho, la entonces Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-CDC-6/2018** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para sustanciarlo y, en su momento, presentar el proyecto de resolución correspondiente.

3. Radicación. El veinte de agosto de dos mil dieciocho, el Magistrado Instructor radicó la contradicción de criterios en la Ponencia a su cargo.

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

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³; 186, fracciones IV y X; 189, fracción IV; 232, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

¹ En lo sucesivo, Sala Toluca o Sala denunciante.

² En adelante, Sala Monterrey.

³ Será referida como Constitución.

Federación; 119, 120, 121 y 122 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴; 16, 17, 18, 19 y 20 del “Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

2. Legitimación

En términos de lo previsto en los artículos 232, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 119, párrafo primero, fracción I, del Reglamento Interno, la denuncia proviene de parte legitimada, toda vez que la formula un Magistrado integrante de la Sala Regional de este Tribunal Electoral, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México.

3. Planteamiento de la contradicción de criterios

El problema jurídico de la presente contradicción consiste en determinar si existe una confronta de criterios entre la Sala denunciante y la Sala Monterrey, respecto de la aplicación del artículo 267 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las resoluciones a los expedientes **ST-JDC-470/2018** y **SM-JDC-430/2015** y cuál es el criterio que debe prevalecer, o si debe generarse uno distinto al adoptado por los mencionados órganos jurisdiccionales respecto la posibilidad o no de reimprimirse las boletas electorales cuando la autoridad administrativa electoral

⁴ En adelante Reglamento Interno.

SUP-CDC-6/2018

aprobó la solicitud de sustitución de candidaturas con posterioridad a su impresión.

I. Criterios en controversia

Corresponde puntualizar los criterios jurídicos sustentados por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral que dan origen a la presente contradicción, a efecto de examinar cuáles fueron los elementos jurídicos que cada de una de ellas presentaron en sus resoluciones.

I.1. Resolución de la Sala Toluca

En la resolución de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, en el juicio ciudadano ST-JDC-470/2018 se sostuvo, esencialmente:

- El acto impugnado fue el oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral⁵, por medio del cual, le informó la improcedencia de la solicitud formulada por el Partido de la Revolución Democrática, relativa a la **inclusión del nombre y sobrenombre del promovente en las boletas electorales.**

- Con base en los artículos 41 y la base V, apartado B, fracción b), numeral 3, de la Constitución, así como 268 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶ determinó que: **i)** la "boleta electoral" es el documento indispensable para ejercer el derecho constitucional de votar, pues en ella los ciudadanos

⁵ INE.

⁶ En lo sucesivo Ley Electoral.

plasman el sentido del voto a favor de su preferencia electoral; **ii)** para regular su impresión deben de observarse una serie de requisitos que garanticen, entre otras cuestiones, que estén disponibles el día de la jornada electoral y que contengan las medidas de seguridad para brindar a los contendientes y votantes, la seguridad sobre su manejo y el voto que se plasma en éstas.

- Señaló que el artículo 267 de la Ley Electoral, al disponer que en los casos de sustitución de candidaturas no habrá modificación a las boletas electorales cuando éstas ya estuvieran impresas, no es una arbitrariedad, sino que deriva de la certeza que debe regir al cúmulo de actividades inherentes y concatenadas que deben instrumentarse con puntualidad y orden, en la etapa de preparación de la elección.

- La autoridad administrativa electoral realiza una distribución precisa de los plazos, actos y procedimientos, a fin de ejecutar correctamente las distintas fases electorales, las cuales deben cumplirse en sus tiempos, en observancia al principio de definitividad, siempre bajo la premisa de garantizar a la ciudadanía la certeza y seguridad jurídica de que, en los tiempos específicamente previstos por la ley electoral, se podrá ejercer el derecho al sufragio.

- Cuando por circunstancias extraordinarias no sea posible realizar la sustitución de las boletas, ello no se traduce en la privación del derecho a ser votado, puesto que, en las opciones de elección, la boleta contiene, además del nombre del candidato, otros elementos que hacen posible que el ciudadano identifique la opción política de su preferencia, como son el nombre, emblema y colores del partido que lo postula.

SUP-CDC-6/2018

- No se puede **inaplicar** el artículo 267 de la Ley Electoral y, en consecuencia, ordenar que se impriman nuevamente las boletas. El artículo en cita debe interpretarse considerando la tarea de regular el procedimiento de impresión de boletas, en el entendido de que dicho procedimiento responde a la necesidad de evitar un dispendio injustificado de recursos públicos y garantizar la certeza en la preparación de la documentación electoral.

- **La sustitución de un candidato se da formalmente una vez que el órgano electoral aprueba su procedencia**, siendo éste el acto constitutivo del derecho. No puede considerarse la fecha en que se solicitó la sustitución como el momento a partir del cual el instituto debe prever la modificación de las boletas, puesto que, en ese momento, la solicitud no ha sido aprobada.

- Lo anterior obedece al hecho de que, para estar en posibilidad de proveer sobre la procedencia del nuevo registro, el instituto electoral debe revisar el cumplimiento de requisitos formales, de elegibilidad, y en su caso, vigilar que se cumpla con el principio de paridad en la postulación de candidatos.

- En el caso, la **solicitud de sustitución por renuncia** se presentó el **trece de abril de dos mil dieciocho**, la **impresión de las boletas** tuvo verificativo el **veinte y veintiuno de abril**, y la **aprobación de la sustitución** de la fórmula se llevó a cabo el **veinticinco de abril**; por lo que, a la fecha de autorización de la solicitud, las boletas ya estaban impresas, sin que tal situación pueda trascender a la actividad previamente calendarizada a grado tal que se ordene la reimpresión de las boletas, con la utilización de recursos humanos y materiales que ello implica.

- Los votos emitidos a favor del candidato que aparece en la boleta serían contabilizados al actor, por lo que no se afecta su derecho a ser votado.
- Ordenar la reimpresión de boletas en la fecha que se resolvía, pondría en riesgo el cumplimiento oportuno del plazo establecido en el artículo 268 de la Ley Electoral y la entrega del material electoral en las casillas para la jornada electoral.

I.2. Resolución de la Sala Monterrey

En la sentencia de veintidós de mayo de dos mil quince, dictada con motivo del juicio ciudadano SM-JDC-430/2015, se sostuvo, en resumen, lo siguiente:

- El acto reclamado fue la impresión de las boletas electorales para la elección del diputado federal por el distrito 03 en el Estado de Aguascalientes.
- La **solicitud de sustitución** por renuncia se realizó el **diez de abril de dos mil quince**, el **catorce de abril** se llevó a cabo la **impresión de las boletas** y la **aprobación de la sustitución** se verificó el **quince de abril**.
- La imposibilidad jurídica de incluir al actor en las boletas electorales no puede considerarse como tal, cuando deriva del actuar de la autoridad administrativa electoral.
- El Consejo General del INE debió interpretar y aplicar el primer párrafo del artículo 267 de la Ley Electoral, de la forma en que protegiera de manera más favorable los derechos político-electorales

SUP-CDC-6/2018

del actor, de conformidad con lo dispuesto en el segundo y tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución.

- Del artículo 267 de la Ley Electoral, se desprende un supuesto de imposibilidad jurídica, consistente en que, una vez impresas las boletas, no pueden modificarse **por una orden posterior** de cancelación de un registro o de sustitución de algún candidato.

- Cuando la autoridad administrativa **recibe una solicitud de sustitución con la anticipación suficiente para ordenarla antes de la impresión de las boletas** y, por tanto, que se refleje en éstas, debe proceder en ese sentido a fin de proteger de la forma más eficaz posible el derecho político-electoral del solicitante, conforme al criterio similar contenido en la jurisprudencia 32/2011, de rubro: **DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA EXPRESIÓN "BREVE TÉRMINO" ADQUIERE CONNOTACIÓN ESPECÍFICA EN CADA CASO.**

- El Consejo General del INE se encontraba en posibilidad de pronunciarse sobre la solicitud de sustitución antes de que se imprimieran las boletas, pues contó con **cuatro días** para tal efecto. Sin embargo, al responder la solicitud un día después su impresión generó la imposibilidad jurídica con base en la cual pretendió justificar que el actor no aparece como candidato propietario en las boletas.

- Era superable la imposibilidad jurídica para incluir al actor en las boletas electorales, ya que **esa circunstancia era directamente imputable al Consejo General.**

- Conforme al artículo 268 de la Ley Electoral, las boletas debían estar en poder del Consejo Distrital correspondiente **quince días**

antes de la elección, esto es, el **veintitrés de mayo**. Asimismo, el artículo 269 del ordenamiento en cita, prevé que a los presidentes de casilla se les entregarían las boletas dentro de los **cinco días** antes de la elección, es decir, a más tardar el **dos de junio**.

- No es necesario analizar el agravio de inconstitucionalidad del artículo 269 de la Ley Electoral, por no poder alcanzar mayor beneficio la actora.

- Se ordenó a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del INE, de inmediato y de conformidad con el “**resolutivo octavo**” del acuerdo **INE/CG171/2015**, llevar a cabo las acciones necesarias para sustituir las boletas impresas⁷.

II. Existencia de la contradicción de criterios

Precisadas las consideraciones en las que se sustentan las sentencias materia de análisis, debe verificarse si existe la contradicción de criterios denunciada.

Para tener por actualizada una contradicción de criterios, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸ ha fijado los siguientes elementos que deben satisfacerse⁹:

⁷ La Sala Monterrey se pronunció sobre el acuerdo INE/CG171/2015 (Diario Oficial de la Federal del 3 de junio de 2015) aprobado por el Consejo General del INE el quince de abril de dos mil quince. En el punto OCTAVO dicho acuerdo ordenó instruir a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, para que, de inmediato, se realizaran las acciones necesarias para que las modificaciones aprobadas en dicho acuerdo se reflejaran en las boletas electorales, de manera que la sentencia implicó tácitamente el exacto y cabal cumplimiento a dicho acuerdo de sustitución de candidaturas, que ordenaba reflejar las modificaciones respectivas en las boletas electorales.

⁸ En adelante Suprema Corte.

- a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.
- b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.
- c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

De igual manera, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido que una contradicción de criterios o de tesis existe independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que, las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser adyacentes. El objetivo radica en proporcionar certidumbre en las decisiones

⁹ Estos elementos se contienen en la **Jurisprudencia 1ª./J. 22/2010**, de rubro: **CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional¹⁰.

Asimismo, dicho Pleno ha referido que una contradicción de criterios debe resolverse en el fondo a pesar de que resulten erróneos sus postulados, porque lo primordial es proteger la garantía de seguridad jurídica¹¹.

En congruencia con lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte propone que los temas precisados por los denunciantes de una contradicción de criterios no deben ser vinculantes porque el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción, por lo cual es factible acoger ya sea uno de los criterios discrepantes o **sustentar otro diverso**¹².

Asimismo, la Segunda Sala se ha pronunciado en el sentido de que una resolución puede emitirse válidamente por mayoría de votos, ya

¹⁰ **Jurisprudencia P./J. 72/2010**, de rubro: **CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, página 7.

¹¹ **Jurisprudencia P./J. 3/2010**, de rubro: **CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010, Novena Época, página 6.

¹² **Tesis 2a. V/2016 (10a.)**, de rubro: **CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO.**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, Novena Época, página 1292.

SUP-CDC-6/2018

que, desde el punto de vista formal, contienen el criterio del órgano jurisdiccional que las pronuncia y, por ende, son idóneas para la existencia de contradicción de tesis¹³.

Establecido lo anterior, enseguida se abordarán, a partir de lo sustentado por las Salas Regionales contendientes, los elementos indicados, para determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada.

a. Arbitrio judicial o ejercicio interpretativo. A juicio de esta Sala Superior, las Salas contendientes ejercieron su arbitrio judicial sobre la aplicación del artículo 267 de la Ley Electoral en relación con la posibilidad de reimprimir las boletas electorales en los casos en que la aprobación de la sustitución de candidaturas ocurre con posterioridad a su impresión.

La Sala Toluca **confirmó la negativa de reimprimir** tomando en cuenta que dicho numeral tutela la certeza en los actos ordenados, concatenados y puntuales de la etapa de preparación de la elección encaminados a la emisión de los materiales electorales necesarios para que la ciudadanía sufragó en las condiciones normativamente previstas, sin que la tutela del derecho del candidato a aparecer en las boletas electorales fuera de mayor entidad que el derecho de todos los participantes en la elección, a tener certeza sobre la realización oportuna de los actos propios de su organización.

¹³ **Jurisprudencia 2a./J. 147/2008**, de rubro: **CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. EXISTE AUN CUANDO LAS SENTENCIAS QUE CONTIENEN LOS CRITERIOS RELATIVOS HAYAN SIDO EMITIDAS POR MAYORÍA DE VOTOS**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, octubre de 2008, Novena Época, página 444.

Máxime que su derecho a ser votado no estaba en riesgo toda vez que los votos que se emitieran a favor de quien aparece en la boleta serían contabilizados al actor.

En cambio, la Sala Monterrey consideró que, en el caso, la impresión de las boletas sin incluir la sustitución de la candidatura había derivado de la actuación tardía de la autoridad electoral al aprobarla un día después de que ya se hubieran impreso, a pesar de que contó con tres días para hacerlo antes de ese hecho, por lo que no debía aplicarse la prohibición contenida en el numeral 267 de la Ley Electoral porque con ello se restringía injustificadamente el derecho de ser votado del actor, relacionado con su derecho a aparecer en las boletas electorales, por lo que **ordenó su reimpresión.**

b. Razonamiento y diferendo de criterios. En las sentencias materia de análisis las Salas Regionales **expresaron razonamientos distintos sobre la restricción prevista en el artículo 267 de la Ley Electoral**, en cuanto a la imposibilidad de modificar las boletas, en casos de sustitución de candidaturas, si éstas ya estuvieran impresas.

En ambos casos, se consideró que el derecho a ser votado de quienes obtienen registro como candidatos incluye poder aparecer en las boletas, pero cada una de ellas adoptó posiciones o criterios jurídicos discrepantes al respecto.

La Sala Toluca sostuvo que debía aplicarse la restricción contenida en ley, mientras que la Sala Monterrey determinó que no era aplicable la restricción porque el supuesto se había actualizado como consecuencia de la actuación tardía de la autoridad electoral.

SUP-CDC-6/2018

En efecto, la Sala Toluca partió de la base de que la sustitución de un candidato se materializa hasta que el órgano electoral aprueba su procedencia y si esto sucede con posterioridad a la impresión de las boletas no es viable ordenar su reimpresión por afectarse el principio de certeza respecto de la realización ordenada y oportuna de la etapa de preparación de la elección.

En cambio, la Sala Monterrey ordenó la reimpresión de las boletas porque, aunque la sustitución del candidato había sido aprobada un día después de la impresión de las boletas, la solicitud respectiva se presentó con la anticipación suficiente para incluir al actor, por lo que la imposibilidad material y jurídica había sido ocasionada por la propia autoridad.

Esto es, ambas Salas regionales abordaron una hipótesis de hecho no regulada por la normativa electoral, consistente en la presentación de una solicitud de sustitución de candidaturas antes de la impresión de las boletas electorales y la actualización de una imposibilidad jurídica y material para que dicha sustitución se viera reflejada en éstas, como consecuencia de una dilación en la aprobación de la sustitución.

Lo anterior, hace patente la necesidad de que esta Sala Superior determine el criterio que debe adoptarse respecto de la aplicación de la regla establecida en el artículo 267 de la Ley Electoral en esos casos.

c. Que pueda formularse un cuestionamiento genuino, acerca de la manera de resolver la cuestión jurídica preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, sean legalmente posibles. Este requisito también se cumple, pues en

relación con el punto de conflicto entre los criterios contendientes, caben las siguientes preguntas:

1. **¿Es jurídica y materialmente posible reimprimir las boletas electorales en los casos en que la sustitución de candidaturas se aprobó con posterioridad a su impresión?**

2. **¿Es aplicable la regla contenida en el artículo 267 de la Ley Electoral, cuando la solicitud de sustitución se presentó antes de la impresión de las boletas, pero la autoridad electoral resolvió con posterioridad a ello?**

Los anteriores elementos permiten advertir la existencia de la contradicción denunciada y la justificación de que esta Sala Superior determine el criterio que debe prevalecer y genere la respuesta a los cuestionamientos puntualizados, emitiendo la jurisprudencia que fije el criterio correspondiente, preservando la unidad de interpretación de las normas en el orden jurídico nacional.

III. Criterio que debe prevalecer

En concepto de esta Sala Superior, el criterio que debe prevalecer es el sustentado en la presente determinación en el que, mediante una determinación balanceada y apoyada en una interpretación favorable y progresiva, se logren equilibrar, el **derecho a ser votado** (en su vertiente de poder aparecer en la boleta), frente a los principios de **equidad y certeza en la contienda**, así como, **legalidad en el empleo de los recursos** (materiales y económicos), necesarios para materializar el ejercicio democrático de votar y ser votado.

SUP-CDC-6/2018

Con ello se busca facilitar el ejercicio del derecho a solicitar la sustitución de un candidato, así como, la formalización de ese acto a través de la aprobación correspondiente por el órgano competente para ello.

Lo anterior, mediante la actuación diligente de la autoridad electoral administrativa con objeto de procurar la tutela del derecho a ser votado de las personas cuyo registro por sustitución se solicite, en su vertiente de aparecer en la boleta electoral. Dando así, un efecto útil de carácter interpretativo a las normas aplicables al punto a resolver.

Ello a partir de que los problemas de interpretación no están en absoluto confinados al dominio de la semántica, sino que pueden surgir problemas interpretativos y divergencias interpretativas en relación con las dimensiones sintáctica y pragmática de las formulaciones interpretativas.¹⁴

Así, una determinación equilibrada como la que se propone promete dar dimensión funcional al ordenamiento a razón del caso concreto, respetando el dinamismo de los ordenamientos que le enmarcan.

De ahí que, la exigencia de resolver de manera pronta las solicitudes de sustitución de candidaturas, conlleva el control jurídico del ejercicio administrativo del poder, depositado en la autoridad electoral, mediante la implementación de una medida basada en el principio de interdicción a la arbitrariedad **que la obligue a**

¹⁴ GUASTINI, Ricardo, *Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del Derecho*, Gedisa Editorial, España 1999. Página 315.

abocarse a la respuesta que en derecho proceda a lo solicitado, abandonando una actuación ilegal que pudiera presentarse si decidiera resolver la solicitud de sustitución, con posterioridad a la fecha programada para la impresión de las boletas.

Lo anterior, conforme a una interpretación sistemática y funcional¹⁵, que resulta procedente respecto del ordenamiento que da vida jurídica y eficacia plena a la restricción legal prevista en el artículo 267 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a que no habrá modificación a las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si éstas ya estuvieran impresas.

IV. Marco normativo

El artículo 35, fracción II de la Constitución establece que son prerrogativas del ciudadano, entre otras, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

Esta Sala Superior ha asumido el **derecho a ser votado** como un derecho constitucional de configuración legal, es decir, donde el legislador tiene la facultad de reglamentar el ejercicio de los derechos político-electorales. Esto constituye una medida razonable,

¹⁵ Jurisprudencias 11/2018, de rubro "**PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES**", 21/2018 de rubro: "**VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE PÚBLICO**", 12/2018, de rubro: "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL**", entre otras.

SUP-CDC-6/2018

ya que, por ese conducto se establecen ciertas limitaciones acordes con las circunstancias particulares del proceso comicial de que se trate, por razones de interés general.

El derecho fundamental a ser votado, en su ejercicio, implica la tutela de diversos supuestos que hacen posible su materialización, como la posibilidad de los candidatos de realizar campaña, contender en los comicios en igualdad de condiciones frente a otros candidatos, o que su nombre aparezca en las boletas electorales, entre otros.

Las condiciones para el ejercicio del derecho al voto pasivo se refieren a circunstancias, requisitos o términos que el legislador tiene el deber de definir para su ejercicio, y que tiendan a ser razonables para hacerlo efectivo.

En lo relativo al derecho de todos los ciudadanos a solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente o por medio de los partidos políticos, la propia norma constitucional estableció que los titulares de ese derecho deberán cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

La expresión "calidades que establezca la ley", alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos establecidos por el legislador para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de los ciudadanos, en el entendido de que esas "calidades" o requisitos no deben ser necesariamente "inherentes al ser humano", sino que pueden incluir otras condiciones necesarias para el desarrollo de la jornada electoral, siempre que sean razonables y que se dicten por razones de interés general.

Por ende, resulta factible el establecimiento de requisitos que limiten o condicionen el derecho al ejercicio al sufragio pasivo mediante ciertas reglas como el cumplimiento del principio de paridad y la oportunidad en el registro, además de demostrar los requisitos de elegibilidad de quienes se postulan, ya sea de manera independiente o mediante los partidos políticos.

Reglas que tienen su razón de ser en la dinámica de orden en los actos del proceso electoral en los plazos necesarios para su normal desarrollo y con las formalidades necesarias para tutelar el **principio de certeza** que, entre otras vertientes consiste en que los participantes en la contienda electoral conozcan las reglas que integran el marco legal de los comicios que permitirá a los ciudadanos acceder al poder público, de modo tal que estén enterados previamente, con claridad y seguridad, sobre las reglas a que está sujeta su propia actuación y la de las autoridades electorales.¹⁶

a. Preparación de la elección y registro de candidatos

Los procesos electorales se desarrollan a través de una serie de etapas sucesivas concatenadas entre sí (las cuales sustancialmente consisten en: preparación de la elección, jornada electoral, así como, resultados de la elección y declaración de validez), de manera que, la anterior sirve de base firme para las subsecuentes.

¹⁶ El Pleno de la Suprema Corte determinó que el principio de certeza consiste en que, al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento en la Jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: **“CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”**.

Dentro de la etapa de preparación de la elección tiene verificativo el registro de los candidatos a cargos de elección popular, tanto postulados por los partidos políticos, como los que contienden de manera independiente.

El **registro tiene dos finalidades**, por un lado, **habilita a las autoridades electorales para verificar el cumplimiento de los requisitos y calidades que exige la ley para poder ser candidato** y, por otro, **permite hacer del conocimiento previo, fundado e informado a la ciudadanía de quiénes son los candidatos que compiten en determinado proceso comicial**. De esta forma, las campañas electorales –en las cuales se dan a conocer las propuestas de los contendientes–, inician una vez finalizada la fase de registro.

Asimismo, uno de los requisitos exigidos para la validez de los votos emitidos durante la jornada electoral, lo constituye, precisamente, que aquellos sean emitidos a favor de candidatos que cuenten con un registro previo y válido. Considerar lo contrario implicaría generar inequidad, falta de certeza e inseguridad jurídica en la contienda electoral.

En efecto, lo anterior obedece al hecho de que, los candidatos registrados, cumpliendo con los requisitos exigidos por la normatividad aplicable –situación que fue verificada por la autoridad electoral–, contienden en un proceso bajo determinado esquema reglamentario; mientras que los candidatos no registrados, no son sometidos a tales exigencias.

Por mayoría de razón, lo mismo acontece respecto de candidatos cuyo registro ha sido cancelado válidamente, pues se inobservarían

los principios de certeza y seguridad jurídica que deben regir en todo proceso electoral, al permitir que por la sola circunstancia fáctica que sus nombres aparezcan en la boleta electoral, las marcas contenidas en dicha documentación cuenten como votos válidos a su favor, ya que, precisamente, el principio de definitividad impide la actualización de tal circunstancia.

De esta forma, la materialización del registro de candidaturas tiene su cauce en la impresión de las boletas, cuya existencia y objeto de aplicación se regula en los artículos 266 al 272 de la Ley Electoral. Impresión que se verifica dentro de una temporalidad determinada a efecto de que puedan entregarse al consejo distrital quince días antes de la elección.

Ello se posibilita mediante el establecimiento de requisitos que, de manera neutral, implemente el legislador para la elaboración de las boletas electorales que permitan la plena identificación de las candidatas y los candidatos, como los concernientes al tipo de elección, cargo para el cual será votado, nombre completo, calidad de la candidatura, esto es, si se trata de un candidato independiente y el espacio para que el elector pueda marcar el sufragio a favor de la opción política de su preferencia, requisitos que, en condiciones de igualdad, se erigen en los elementos esenciales que posibilitan el ejercicio del derecho al voto en su doble vertiente.

Así, la eficacia del derecho al sufragio pasivo no se acota al momento de la votación; toda vez que, le preceden distintos actos que se llevan a cabo en la etapa de preparación de la elección, como es el registro, así como otros actos posteriores que concluyen con la entrega de las constancias correspondientes.

SUP-CDC-6/2018

En ese tenor, existe una relación de causa y efecto entre la votación llevada a cabo el día de la jornada, con todos los actos que se realizan durante el desarrollo de las etapas del proceso electoral, por lo que, si se vota por determinada candidatura y obtiene la mayoría, la regla general llevaría a que se le otorgue la constancia correspondiente.

Los artículos 236 a 239 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen ciertos **requisitos para el registro de candidaturas** a todo cargo de elección popular, mismos que constituyen, en esencia, los siguientes:

- El partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas. Tal plataforma deberá presentarse para su registro ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dentro de los primeros quince días de enero del año de la elección, **debiéndose expedir la constancia respectiva.**
- **Se fijan los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección.**¹⁷

¹⁷ a) En el año de la elección en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, los candidatos serán registrados entre el 15 al 22 de febrero, por los siguientes órganos:

I. Los candidatos a diputados de mayoría relativa, por los consejos distritales;

II. Los candidatos a diputados electos por el principio de representación proporcional, por el Consejo General;

III. Los candidatos a senadores electos por el principio de mayoría relativa, por los consejos locales correspondientes;

IV. Los candidatos a senadores electos por el principio de representación proporcional, por el Consejo General, y

V. Los candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por el Consejo General, órgano que, supletoriamente, podrá registrar las candidaturas referidas en las fracciones I y III.

- La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen, el apellido paterno, apellido materno y nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; domicilio y tiempo de residencia en el mismo; ocupación; clave de la credencial para votar; cargo para el que se les postule. Los candidatos a las Cámaras del Congreso de la Unión y de los Congresos de las Entidades Federativas que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.
- La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar.
- El partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias

b) En el año de la elección en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, los candidatos por ambos principios serán registrados entre el 22 al 29 de marzo, por los órganos señalados en las fracciones I y II del inciso anterior.

2. El Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a lo establecido en el artículo 251 de esta Ley.

3. El Instituto dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente Capítulo.

4. En el caso de que los partidos políticos decidan registrar ante el Consejo General del Instituto, de manera supletoria, a alguno o a la totalidad de los candidatos a Diputados o Senadores por el principio de mayoría relativa, deberán hacerlo a más tardar tres días antes de que venzan los plazos a que se refiere este artículo.

SUP-CDC-6/2018

del propio partido político.

- La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de la constancia de registro de, por lo menos, doscientos candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial o flexible a la que, en su caso, pertenezca.
- La solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinomial nacional, deberá acompañarse, además de la constancia de registro, de por lo menos veintiún listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a senadores por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial o flexible a la que, en su caso, pertenezca.
- La solicitud de registro de las listas de representación proporcional deberá especificar cuáles de los integrantes de cada lista están optando por reelegirse en sus cargos y el número de veces que han ocupado la misma posición de manera consecutiva.
- En el caso de coalición, deberá acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos y

las disposiciones aplicables de la propia Ley Electoral de acuerdo con la elección de que se trate.

Ahora bien, el artículo 239 de la ley sustantiva en cita establece las acciones que debe realizar la autoridad administrativa electoral, **una vez recibida una solicitud de registro de candidaturas** por el presidente o secretario del consejo que corresponda, siendo las siguientes:

- **Verificará dentro de los tres días siguientes a la recepción de la solicitud, el cumplimiento de todos los requisitos** señalados en el artículo 237 de la Ley Electoral
- Si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente, para que dentro de las **cuarenta y ocho horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura**, siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala el propio artículo 237.
- Para el caso de que los partidos políticos **excedan el número de candidaturas simultáneas**, se les requerirá a efecto de que informen a la autoridad electoral, en un término de cuarenta y ocho horas, las candidaturas o las fórmulas que deban excluirse de sus listas; en caso contrario, el Instituto procederá a suprimir de las respectivas listas las fórmulas necesarias hasta ajustar el límite de candidaturas permitidas por la ley, iniciando con los registros simultáneos ubicados en los últimos lugares de cada una de las listas, una después de otra, en su orden, hasta ajustar el número antes referido.

- **Cualquier solicitud o documentación presentada fuera de los plazos a que se refiere el artículo 237 de la ley citada, será desechada de plano** y, en su caso, no se registrará la candidatura o candidaturas que no satisfagan los requisitos.
- Dentro de los tres días siguientes en que venzan los plazos a que se refiere el propio artículo 239, los Consejos General, locales y distritales celebrarán una sesión cuyo único objeto será **registrar** las candidaturas que procedan.
- Los consejos locales y distritales comunicarán de inmediato al Consejo General el acuerdo relativo al registro de candidaturas que hayan realizado durante la sesión a que se refiere el párrafo anterior.
- De igual manera, el Consejo General comunicará de inmediato a los consejos locales y distritales, las determinaciones que haya tomado sobre el registro de las listas de candidatos por el principio de representación proporcional.
- Al concluir la sesión de **registro**, las autoridades electorales según corresponda, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la **conclusión del registro de candidaturas**, dando a conocer los nombres del candidato o fórmulas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.

De lo expuesto, se desprende, en lo que interesa, que:

- La solicitud de registro debe cumplir con determinados requisitos formales, los cuales deberán ser analizados por la autoridad administrativa electoral dentro de los tres días

siguientes a la recepción de dicho documento.

- El incumplimiento a uno o varios requisitos dará motivo a que se notifique al partido político para que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, subsane los requisitos omitidos o sustituya la candidatura. Asimismo, dentro del término de cuarenta y ocho horas, los partidos políticos que excedan el número de candidaturas simultáneas, que hubieren sido detectadas, deberán excluirse de sus listas o la autoridad electoral procederá a suprimirlas de las listas hasta ajustar el límite de candidaturas permitido por ley.
 - **Una condición para poder subsanar el o los requisitos omitidos o, sustituir la candidatura, consiste en que, tanto requerimiento como cumplimiento, puedan llevarse a cabo dentro de los plazos previstos en el artículo 237 de la Ley Electoral.**
 - Dentro de los tres días siguientes en que venzan los plazos del propio artículo 239 del ordenamiento legal en cita (tres días y cuarenta y ocho horas), los Consejos General, locales o distritales **celebrarán una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan**, es decir, tenerlas por registradas para los efectos legales procedentes.
- b. Formalidad del registro y la actuación diligente y necesaria de la autoridad electoral**

En este punto, conviene destacar que no podría darse una lectura distinta al texto del artículo 239 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que, la simple

SUP-CDC-6/2018

presentación de la solicitud de registro de candidatos (o, en su caso, sustitución de candidato) es suficiente para considerar que la autoridad la tuvo por aprobada.

Otorgar dicho alcance e interpretación al artículo en comento desvirtuaría el marco normativo que rige el registro de candidatos, conforme al cual es posible advertir que **el objeto de la sesión que deban llevar a cabo los Consejos General, locales o distritales, es precisamente la aprobación del registro de las candidaturas que procedan**, que en igualdad de condiciones sucede con las solicitudes de cancelación de registro o sustitución de candidatos.

Lo anterior, resulta de vital importancia no sólo para garantizar los principios de certeza y seguridad jurídicas, sino también para dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 16 de la Constitución de que todo acto de autoridad deberá constar por escrito en el que se funde y motive la causa legal de proceder.

Considerar lo contrario, es decir, que no deba existir una determinación expresa de aceptación o negación material de lo solicitado, implicaría dejar al arbitrio de los solicitantes el registro, cancelación o sustitución de candidatos; así como, la secuencia e integración del proceso electoral.

En efecto, podría llegarse al extremo de asumir (o presumir) como válidas determinadas sustituciones de candidatos que, sin cumplir con los requisitos legales previamente establecidos para su registro, aparezcan en la boleta electoral, causando, de esta manera, un desequilibrio entre los contendientes. Cuestión que, necesariamente, repercute en el derecho al sufragio pasivo, así como en la equidad y certeza en la contienda.

En este sentido, ocupa un papel central la actuación profesional y diligente de la autoridad electoral tomando en cuenta que su determinación respecto de la aprobación de la candidatura es un acto indispensable y constitutivo de las personas para adquirir ese carácter y poder desarrollar las actividades propias de su promoción en aras de alcanzar la preferencia electoral.

Lo anterior porque, si la autoridad electoral actuara con descuido en el ejercicio de su facultad de registrar las candidaturas expondría a los electores a tener la opción de favorecer a una persona que no cumpla con las calidades exigidas por la Ley o a la persona postulada a retrasar su derecho a hacer campaña o perder la prerrogativa de aparecer en las boletas electorales.

Ello porque la determinación sobre el registro o la sustitución de candidatura está condicionada a la posibilidad jurídica y material de incluir el nombre de los candidatos antes de la impresión de las boletas, en términos del artículo 267 de la Ley Electoral.

De ahí que, conforme a la normativa precisada deba destacarse que el normal desarrollo del proceso electoral exige de quienes postulan candidaturas y de quienes las ocupan, la diligencia necesaria para aportar a la autoridad electoral la documentación necesaria para que ésta esté en posibilidad de aprobar, requerir subsanar algún requisito o negar el registro, en los plazos previstos para ello.

Mas aún cuando se está en el escenario extraordinario de sustitución de candidaturas, así perfilado por la norma al establecer que fuera de los plazos de registro de candidaturas ello solo podrá ocurrir por causas excepcionales como la renuncia o fallecimiento de quien ocupe la candidatura.

Lo anterior, precisamente porque origina un retraso en los actos de registro que puede afectar los actos subsecuentes a esa etapa, entre ellos, la definición del formato de la boleta electoral con los datos ciertos de las personas postuladas, **todo lo cual debe ocurrir antes de su impresión.**

Así, es clara la responsabilidad de los partidos políticos, sus candidatos y de quienes se postulan por la vía independiente, de actuar de manera oportuna y diligente en la etapa de registro de candidaturas, para no arriesgar su derecho a postular y a ser votado como consecuencia de una presentación extemporánea de la solicitud correspondiente y de manera más trascendente cuando, de manera extraordinaria estén en la necesidad de sustituir candidaturas, lo que ocurre, por su propio carácter, en exceso de los plazos de registro y, lógicamente una mayor cercanía a la fecha de la impresión de las boletas y de la propia jornada electoral.

De manera que, de presentarse solicitudes de sustitución de candidaturas, como excepción, esto debe realizarse de la forma más diligente posible con objeto de trastocar, lo menos posible el normal desarrollo concatenado y oportuno de las etapas y subetapas de los procesos electorales.

En el mismo sentido, la autoridad administrativa electoral, garante de los principios electorales, debe actuar de manera oportuna para tutelar el ejercicio de las prerrogativas propias del registro de candidaturas, de forma completa, es decir, que los candidatos realicen campaña en la misma temporalidad y que aparezcan en las boletas electorales.

Bajo ese tenor, la *ratio legis* de las disposiciones bajo análisis, exigen a esta Sala Superior fijar un criterio que obligue a la autoridad a abocarse en un plazo razonable al estudio y resolución de las solicitudes de sustitución de candidaturas y antes de que se emita la determinación de imprimir las boletas, si con anticipación se presentó la solicitud, **para aquellos casos en los que aún sea material y jurídicamente posible esa impresión. De lo contrario, de haberse impreso aquellas resulta evidente que cobra plena eficacia el artículo 267 de la Ley Electoral.**

En otras palabras, el objetivo pretendido radica en establecer una obligación a cargo de la autoridad-que evite colocar en un estado de incertidumbre jurídica a los sujetos destinatarios, por desconocer el tiempo que probablemente pudiese tomar el proceso de sustitución de sus candidaturas, y su correlativa aprobación.

V. Respuesta a los cuestionamientos formulados como metodología para dilucidar la contradicción de criterios

Con base en el conjunto de razonamientos hasta aquí expuestos, enseguida se procederá a dar respuesta a las preguntas formuladas al inicio de este apartado del fallo, para que, a partir de ellas, se configure el criterio que regirá sobre este tópico.

1. ¿Es jurídica y materialmente posible reimprimir las boletas electorales en los casos en que la sustitución de candidaturas se aprobó con posterioridad a su impresión?

La respuesta es en sentido negativo

SUP-CDC-6/2018

En efecto, de conformidad con el artículo 267 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no es posible modificar las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, cuando éstas ya estuvieren impresas, atendiendo, por supuesto, a la calendarización fijada por la autoridad electoral.

En otras palabras, si la impresión de boletas se lleva a cabo con el nombre del candidato que se pretendía sustituir, debe necesariamente entenderse que cobra plena eficacia la aplicación de la restricción contemplada en el multicitado artículo 267.

2. ¿Es aplicable la regla contenida en el artículo 267 de la Ley Electoral, cuando la solicitud de sustitución se presentó antes de la impresión de las boletas, pero la autoridad electoral resolvió con posterioridad a ello?

La respuesta es afirmativa, toda vez que, la restricción prevista en el artículo 267 de la ley sustantiva federal es clara y acorde con los principios electorales pues con ello se conserva el orden y oportunidad de los actos propios del proceso electoral, evitando la duplicidad en la actuación de la autoridad administrativa electoral y de los recursos materiales que conlleva la reimpresión de las boletas electorales derivada de la situación extraordinaria que implica la sustitución de candidaturas.

En ese sentido, los artículos 35, fracción VII, 41, base V, Apartado A, de la Constitución establecen que es el organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de su función estatal, la certeza, legalidad,

independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

Conforme al artículo 5 , párrafo 1, inciso c) y g), del Reglamento Interior del INE, para el cumplimiento de sus acciones, corresponde al Consejo General de dicho Instituto dictar las modalidades pertinentes para el óptimo aprovechamiento de los recursos, aprobar el plan y calendario de los procesos electorales federales a propuesta de la Junta, así como, el modelo de la credencial para votar, el de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral.

El fin perseguido por el manejo de los recursos otorgados al INE, conlleva aplicarlos con imparcialidad para lograr los objetivos para los cuales fueron creados. La ley será la encargada de establecer más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Así, está prohibido que se utilicen recursos públicos para fines distintos y los que se apliquen deben cumplir con el requisito de eficiencia.

Por su naturaleza, el manejo de recursos públicos que se destinan a organismos públicos de carácter autónomo debe partir del principio medular de exacto y correcto destino para evitar que las atribuciones encomendadas pierdan su sentido.

De ahí que, considerar la posibilidad de reimprimir las boletas electorales en el caso en que la autoridad electoral apruebe una sustitución cuando ya estén impresas no solo implicaría desacatar la prescripción del artículo 267 sino también contrariar los principios de

SUP-CDC-6/2018

certeza respecto de la claridad de las normas que rigen a todos los participantes de los procesos electivos y el de eficiencia en el manejo de los recursos que obliga a la autoridad electoral a optimizar su aprovechamiento y no generar gastos extraordinarios sin una justificación de la mayor entidad.

Lo anterior no significa que esta Sala Superior soslaye el derecho de quienes ostentan una candidatura pues la previsión legal no autoriza a la autoridad electoral administrativa a actuar de manera tardía o dilatoria, pues su obligación de actuar de manera profesional y diligente está reiteradamente prevista en la norma constitucional y legal, de manera que la imposibilidad reimprimir las boletas electorales y con ello afectar el derecho a ser votado de las personas que ocuparán las candidaturas sustituidas solo debe actualizarse de forma extraordinaria, cuando los partidos políticos presenten la solicitud respectiva con posterioridad a la impresión de las boletas o sea materialmente imposible aprobarla antes de ello, pero la autoridad electoral debe pronunciarse sobre dicha solicitud de la manera más ágil posible.

En efecto, debe considerarse que la tarea de regular el procedimiento de impresión de boletas responde a la necesidad de evitar un dispendio injustificado de recursos públicos y, a su vez, garantizar la certeza en la preparación de la documentación electoral.

Sin embargo, sí se enfatiza la necesidad de establecer los mecanismos de protección necesarios para evitar que su restricción se actualice por un actuar poco diligente de la autoridad electoral al resolver la solicitud de sustitución de candidaturas.

En consecuencia, es necesario establecer que los plazos de actuación de los sujetos interesados en obtener la sustitución de una candidatura, y el respectivo deber de la autoridad electoral en aprobarlos mediante su autorización material definitiva o rechazarlos, deben constreñirse a una temporalidad suficiente que permita verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios y su eventual satisfacción, sin que tal actuación llegue al extremo de prologarse por un tiempo indefinido, hasta permitir que sin justificación alguna se actualice la limitante de reimpresión de las boletas prevista en el artículo 267 de la Ley Electoral.

Esto es, por una parte, los interesados deben solicitar la sustitución de una candidatura con la antelación necesaria para estar en aptitud de aparecer en las boletas; y, por otra parte, la autoridad tiene el deber de verificar, el cumplimiento de los requisitos para ser registrado como candidato, de manera oportuna.

La reciprocidad de obligaciones entre los interesados y la autoridad administrativa parte de la posibilidad jurídica y material de lo que puede realizarse para no llegar a la configuración de la restricción contenida en el artículo 267 de la propia ley, por el simple transcurso del tiempo, y que se calendariza previamente con miras a lograr el conocimiento pleno de los actores políticos, pero siempre teniendo como punto de partida el accionar del solicitante de la cancelación o sustitución, y la posibilidad que otorga la ley para propiciar el actuar de la autoridad en respuesta a ello.

SUP-CDC-6/2018

Así, la autoridad administrativa electoral debe dar respuesta, a la brevedad, a aquellas solicitudes de sustitución, para ser congruente¹⁸ con lo previsto en el artículo 267 de la Ley Electoral, al indicar que no habrá modificación a las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si estas ya estuvieran impresas y que, en todo caso, los votos contarán para los partidos políticos y candidatos que estuvieran legalmente registrados.

Decisión que tiene sustento en el postulado del principio de equidad al considerar la existencia de **derechos y obligaciones plasmados en la ley, tanto para las autoridades como para los partidos políticos, candidatos, votantes y, en general, la población de una sociedad.**

Ello porque se parte de la base de que la cancelación no requiere mayor ejercicio de análisis por la autoridad, en cuanto a que, su accionar se apoya en la simple voluntad del solicitante, en cambio, la sustitución del registro sí conlleva un accionar adicional de la autoridad por existir la obligación de verificar el motivo concreto que originó la petición de sustitución (fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia), así como los requisitos específicos de carácter formal (artículo 238 de la Ley Electoral), y otros de índole material entre los que se ubican los relativos a elegibilidad y paridad, para poder emitir, en uno u otro supuesto, la resolución que la apruebe o no.

¹⁸ Sobre interpretación congruente con el artículo 267 de la LGIPE, esta Sala Superior realizó un ejercicio similar al resolver el SUP-RAP-151/2018, con motivo de la renuncia de una candidata a la Presidencia de la República en el proceso 2017-2018 y su impacto en las boletas electorales.

VI. Decisión y parámetros de aplicación

En consecuencia, la mecánica de sustitución de candidaturas, frente a la restricción legal contenida en el artículo 267 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la imposibilidad de modificar las boletas electorales en caso de una solicitud de sustitución de uno o más candidatos, si éstas ya estuvieran impresas, deberá seguir las siguientes reglas:

1. El solicitante de la sustitución del registro de candidatos deberá presentar por escrito su petición tomando en cuenta las reglas previstas en el artículo 241 de la ley en cita.
2. Si el motivo de la solicitud se origina por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia; para efectos de la corrección o sustitución de las boletas electorales, se debe verificar si estas ya estuvieran impresas o no.
3. Si este ejercicio de verificación tiene como resultado que las boletas ya fueron impresas, **operará de pleno derecho la restricción prevista en el artículo 267 de la ley sustantiva electoral y la solicitud de reimpresión deberá ser resuelta como improcedente.**
4. En caso contrario, si ese ejercicio de verificación da lugar a que, dentro de un ámbito temporal la petición de sustitución deba ser revisada y resuelta en el sentido que legalmente proceda, el solicitante deberá considerar la fecha programada para la impresión, para ejercer su derecho por escrito buscando la correspondiente sustitución, claro está,

SUP-CDC-6/2018

cumpliendo los requisitos legales previamente establecidos.

5. En reciprocidad legal, con el objeto de no crear un estado de inseguridad jurídica y un ejercicio indebido o arbitrario de la autoridad ésta deberá **dar una respuesta pronta, con plenitud de atribuciones, procurando evitar que por el simple transcurso del tiempo se llegue al día de la impresión de las boletas electorales.**

Al amparo de los argumentos expresados en el presente fallo, esta Sala Superior concluye que el criterio que debe prevalecer es el sustentado en la siguiente tesis de jurisprudencia:

BOLETAS ELECTORALES. CUANDO SE APRUEBA LA SUSTITUCIÓN DE CANDIDATURAS CON POSTERIORIDAD A SU IMPRESIÓN, NO ES PROCEDENTE REIMPRIMIRLAS.
De la interpretación sistemática de los artículos 241 y 267 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la sustitución de candidaturas puede hacerse en dos supuestos: el primero, libremente dentro del plazo establecido para el propio registro; el segundo, una vez vencido ese plazo siempre que ésta se solicite por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En este segundo supuesto, la sustitución en la boleta únicamente procede cuando no se haya ordenado su impresión, debiendo la autoridad actuar de manera diligente en relación a su aprobación o negativa, para proteger el derecho a ser votado en la vertiente de aparecer en la boleta electoral.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se actualiza la contradicción de criterios denunciada, en términos de lo expuesto en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Sala Superior conforme al rubro siguiente: **BOLETAS ELECTORALES. CUANDO SE APRUEBA LA SUSTITUCIÓN DE CANDIDATURAS CON POSTERIORIDAD A SU IMPRESIÓN, NO ES PROCEDENTE REIMPRIMIRLAS.**

TERCERO. Proceda la Secretaría General de Acuerdos a realizar las medidas necesarias para la implementación de lo resuelto en esta ejecutoria, así como para la certificación, notificación y publicación de la citada tesis de jurisprudencia.

Notifíquese; como en derecho corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto aclaratorio que emite el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña y en ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

SUP-CDC-6/2018

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

SÍNTESIS DEL VOTO ACLARATORIO SUP-CDC-6/2018

SUSTENTANTES: Sala Toluca y Sala Monterrey

Tema: modificación de boletas electorales.

Hechos

Denuncia de contradicción

El 10 de agosto de 2018, el Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, denunció la posible contradicción de criterios entre Sala Toluca y la Sala Monterrey, al resolver los diversos ST-JDC-430/2018 y SM-JDC-430/2015.

Criterio de Sala Toluca

Determinó improcedente la solicitud de modificación de las boletas electorales con el nombre y sobrenombre del actor, no obstante que la petición de sustitución de candidatura se formuló 6 días antes de la impresión respectiva y la aprobación de la sustitución ocurrió 3 días después de la emisión.

Lo anterior, porque conforme al artículo 267 de la LEGIPE, en el caso de la sustitución de candidaturas si las boletas ya estuvieran impresas, no es posible llevar a cabo su modificación.

Criterio de Sala Monterrey

Ordenó sustituir las boletas impresas por considerar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debió resolver la solicitud de sustitución correspondiente, a fin de que su nombre del candidato se reflejara en ellas, siendo que la aprobación de la sustitución también se verificó en fecha posterior a su impresión, a pesar de que fue presentada previo a ésta.

Decisión de la Sala Superior

Existe la contradicción de criterios denunciada y se determina que no es posible modificar las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, cuando éstas ya estuvieran impresas, atendiendo a la calendarización fijada por la autoridad electoral.

Voto razonado

Conocido con el proyecto; sin embargo, considero que **se deben realizar algunas precisiones** respecto del criterio adoptado por la mayoría, y la jurisprudencia establecida.

Estimo que también debe considerarse **que jurídicamente y técnicamente es posible modificar las boletas oportunamente antes de su entrega a los funcionarios de casilla**, y por ello, deben analizarse las circunstancias caso por caso.

Lo anterior, permite a la **autoridad administrativa electoral analizar las posibles condiciones de poder realizar una sustitución** y pronunciarse si cuenta con las condiciones materiales y jurídicas para hacerlo.

La **jurisprudencia** derivada de la presente contradicción **no debe circunscribirse a la limitación de la Ley Electoral.**

El criterio debe permitir el análisis cada caso en particular, atendiendo al contexto propio de cada controversia, y con ello prever la posibilidad de modificación a las boletas, si éstas ya estuvieran impresas y las circunstancias del caso concreto lo admiten.

Conclusión. Coincido en que existe contradicción de criterios; sin embargo, considero que la jurisprudencia a emitirse debe permitir el análisis cada caso en particular, atendiendo al contexto propio de cada controversia.

SUP-CDC-6/2018

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS SUP-CDC-6/2018.¹⁹

Esquema:

Apartado A: Precisión del voto aclaratorio.

Apartado B: Precisiones sobre las consideraciones de la sentencia.

1. Se está de acuerdo con la existencia de la contradicción y la relevancia de la jurisprudencia.

2. Se debe analizar caso por caso la imposibilidad de modificar o no las boletas.

Apartado C: Conclusión.

GLOSARIO

Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Monterrey:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey.
Sala Toluca:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Toluca.

Apartado A: Precisión del voto aclaratorio.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente

¹⁹ Colaboraron en la elaboración del presente voto José Antonio Pérez Parra y Heriberto Uriel Morelia Legaría.

voto aclaratorio, con la finalidad de exponer el sentido de mi decisión respecto a la resolución adoptada por el pleno de esta Sala Superior, en el expediente referido.

Aunque comparto el sentido de la sentencia y, por consecuencia, la jurisprudencia que se establece, emito el presente voto para realizar algunas precisiones en torno al criterio adoptado, en el sentido **que la posibilidad de modificar las boletas o no, cuando exista una solicitud de sustitución de candidaturas, debe analizarse en cada caso concreto.**

Apartado B: Precisiones aclaratorias.

1. Se está de acuerdo con la existencia de la contradicción.

Se coincide con el proyecto, en el sentido que se actualiza la contradicción de criterios denunciada, toda vez que ambas Salas Regionales emitieron un pronunciamiento sobre la aplicación del artículo 267 de la Ley Electoral, en relación con la posibilidad de modificar las boletas electorales en los casos en que la aprobación de la sustitución de candidaturas ocurre con posterioridad a su impresión.

Se coincide que es necesario de que esta Sala Superior determine el criterio que debe adoptarse en virtud que no se contempla un supuesto de sustitución o modificación de las boletas como consecuencia de una dilación de la autoridad electoral en la aprobación de la sustitución de candidaturas por causas previstas en la ley.

SUP-CDC-6/2018

El criterio adoptado es relevante porque tiene como finalidad interpretar la norma en cuestión y proteger así la certeza y seguridad jurídica, al establecer una limitante material y temporal para la modificación de las boletas electorales y establecer un mandato a la autoridad administrativa de pronunciarse oportunamente sobre las sustituciones de candidaturas que en tiempo y forma le sean presentadas.

2. Se debe analizar caso por caso la imposibilidad de modificar o no las boletas.

Se está de acuerdo con las razones establecidas en la jurisprudencia interpretando el artículo 267 de la Ley Electoral.

Sin embargo, considero que la posibilidad jurídica y material de modificar las boletas electorales derivado de una solicitud de sustitución debe analizarse caso por caso, a efecto de establecer si las circunstancias permiten realizar esta modificación sin poner en riesgo el desarrollo normal del proceso electoral y la actuación adecuada de las autoridades encargadas de su organización.

Si bien de conformidad con el artículo 267 de la Ley Electoral, no es posible modificar las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, cuando éstas ya estuvieren impresas, atendiendo, por supuesto, a la calendarización fijada por la autoridad electoral;²⁰ debe considerarse también en correlación a tal precepto, el artículo 268, párrafo 1, de la Ley Electoral, el cual

²⁰ Le corresponde al Consejo General dictar aprobar el plan y calendario de los procesos electorales federales, el cual constituirá la herramienta de planeación, coordinación, ejecución, seguimiento y control, por medio de la cual se guiarán las actividades a desarrollar en el proceso electoral que corresponda, conforme al artículo 69 párrafo 1 del mismo Reglamento.

dispone que las boletas deben estar en poder del Consejo Distrital correspondiente quince días antes de la elección.

Por tanto, en cada caso se debe atender a las circunstancias tales como el periodo establecido entre la fecha calendarizada prevista para la impresión de boletas y su entrega a las autoridades electorales para su distribución, en el cual pudiera existir tiempo suficiente para su modificación.

Por otra parte, también deben considerarse los motivos por los cuales la autoridad administrativa electoral se vería impedida para realizar la sustitución de las boletas impresas, las cuales generalmente son por razones presupuestales y materiales.

En este sentido, las circunstancias particulares de cada caso concreto, tanto para analizar su posible modificación o no, deben ponderarse por parte de la autoridad administrativa electoral, y ésta pronunciarse si es posible o no realizar la sustitución.

Por lo tanto, estimo que el criterio de jurisprudencia derivado de la presente contradicción no debe reflejar únicamente la limitación para poder hacer o no modificaciones a las boletas, sino también permitir el análisis casuístico de las controversias que se susciten ante una posible sustitución de candidatos realizada en tiempo y forma, y que la autoridad electoral no pueda pronunciarse oportunamente.

Así, se permite a la **autoridad administrativa electoral analizar las posibles condiciones de poder realizar una sustitución** y así restituir los derechos de los candidatos de aparecer con su nombre en las boletas y pronunciarse si cuenta con las condiciones materiales y jurídicas para hacerlo, máxime cuando se trata de una

SUP-CDC-6/2018

omisión de resolver sobre una sustitución previamente y oportunamente solicitada.

Apartado C. Conclusión.

Por tanto, el suscrito comparte el sentido de la existencia de criterios en contradicción entre las Salas regionales sustentantes, y respecto al que se establece por parte de esta Sala Superior.

Sin embargo, considero que la jurisprudencia emitida en el presente asunto en forma alguna excluye la posibilidad de analizar cada caso, atendiendo al contexto propio de cada controversia, y con ello prever la posibilidad de modificación a las boletas en caso de cancelación del registro o sustitución de uno o más candidatos, si las circunstancias del caso concreto lo permiten.

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA