

**EXPEDIENTES: SUP-RAP-160/2018 Y
ACUMULADOS**

**PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹**

Ciudad de México, a dieciocho de junio de dos mil dieciocho.

Sentencia que modifica el acuerdo INE/CG515/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el que instruye a los órganos desconcentrados a reforzar la capacitación del funcionariado de mesas directivas de casilla, en materia de votos válidos y votos nulos, en lo fundamental, a efecto de que se consideren válidos los votos en los que se advierta la intención manifiesta del ciudadano al sufragar, con motivo de la impugnación de los partidos políticos, **Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, de la Revolución Democrática y Acción Nacional.**

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES.....	2
COMPETENCIA, ACUMULACIÓN Y PRESUPUESTOS PROCESALES.....	3
ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA	4
Apartado preliminar: Materia de la controversia y metodología de estudio.	4
TEMA I: Legalidad del criterio de validez del sufragio a partir de la intención del votante.	6
TEMA II: Atribuciones del CG del INE para emitir acuerdo impugnado.....	22
Tema III: Indebida transferencia de votos	27
TEMA IV: Supuesta incidencia en la actividad de los funcionarios de casilla.....	29
Tema V. Otros alegatos.....	32
Apartado VI: Efectos de la ejecutoria	35
RESUELVE.....	36

¹Secretarios: Ernesto Camacho Ochoa, Héctor Floriberto Anzures Galicia e Isaías Trejo Sánchez. Colaboraron: Magín Fernando Hinojosa Ochoa, Cruz Lucero Martínez Peña y Erica Amézquita Delgado.

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

GLOSARIO

CG:	Consejo General.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
MC:	Movimiento Ciudadano.
NA:	Nueva Alianza.
PAN:	Partido Acción Nacional.
PRD:	Partido de la Revolución Democrática.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México.
Recurrentes:	Partidos políticos Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, de la Revolución Democrática y Acción Nacional.
Reglamento Interno:	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral federal. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete inició el proceso electoral federal 2017-2018, para la elección de presidente de la República, diputados y senadores.

2. Acuerdo impugnado. El siete de junio², el CG del INE emitió el acuerdo INE/CG515/2018, en el que instruyó a los órganos desconcentrados a reforzar la capacitación al funcionariado de mesas directivas de casilla, en materia de votos válidos y votos nulos.

3. Recursos de apelación.

a. Demandas. El once de junio, los recurrentes interpusieron, respectivamente, recursos de apelación en contra del referido acuerdo.

b. Recepción y turno. El catorce de junio, se recibieron en esta Sala Superior las demandas y constancias atinentes, por lo que, la Magistrada Presidenta integró sendos expedientes de los recursos de apelación, SUP-

² Salvo mención diversa todas las fechas corresponden al año dos mil dieciocho.

RAP-160/2018, SUP-RAP-161/2018, SUP-RAP-162/2018, SUP-RAP-163/2018, SUP-RAP-164/2018 y SUP-RAP-165/2018, presentados por PRI, MC, PVEM, NA, PRD y PAN, los cuales turnó a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

c. Trámite. En su oportunidad, se radicaron los expedientes, admitieron a trámite las demandas y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

COMPETENCIA, ACUMULACIÓN Y PRESUPUESTOS PROCESALES

1. Competencia.

Esta Sala Superior es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos por los recurrentes, debido a que impugnan un acuerdo del CG del INE relacionado con la capacitación al funcionariado de mesas directivas de casilla, en materia de votos válidos y votos nulos, en el presente proceso electoral federal 2017-2018, para la elección de presidente de la República, diputados y senadores³.

2. Acumulación.

Se deben acumular los expedientes SUP-RAP-161/2018, SUP-RAP-162/2018, SUP-RAP-163/2018, SUP-RAP-164/2018 y SUP-RAP-165/2018 al SUP-RAP-160/2018, debido a que en todos se controvierte el mismo acuerdo y porque el último se recibió primero en esta Sala Superior⁴.

Se ordena agregar copia certificada de esta sentencia a los expedientes SUP-RAP-161/2018, SUP-RAP-162/2018, SUP-RAP-163/2018, SUP-RAP-164/2018 y SUP-RAP-165/2018.

3. Presupuestos Procesales.

a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre de los recurrentes y la firma de

³ Artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁴ En términos del artículo 31, párrafo 1, de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno.

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

sus representantes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa cada impugnación; los agravios que les causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.

b. Oportunidad. Las demandas están en tiempo porque el acuerdo impugnado se aprobó el siete de junio y los recurrentes presentaron sus demandas dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios⁵.

c. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que los recursos de apelación fueron presentados por partidos políticos, a través de sus representantes suplente y propietario, respectivamente, ante el CG del INE, calidad que les reconoció la responsable en los correspondientes informes circunstanciados⁶.

d. Interés para interponer el recurso. Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer los recursos, porque controvierten un acuerdo del CG del INE y están en aptitud de promover acciones en defensa de intereses tuitivos⁷.

e. Definitividad. Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por los recurrentes antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

Apartado preliminar: Materia de la controversia y metodología de estudio.

1. Resolución impugnada. En el acuerdo impugnado, el CG instruye a los órganos desconcentrados del INE a reforzar la capacitación del funcionariado de las mesas directivas de casilla, para la determinación de votos válidos y nulos, de manera que la presidencia de la casilla decida

⁵ Lo anterior en términos de los artículos 7, párrafo 1 y 8, de la Ley de Medios.

⁶ Véase artículo 18, párrafo 2, de la Ley de Medios.

⁷ En términos de la jurisprudencia 10/2005, de esta Sala Superior, de rubro: “**ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR**”.

sobre *la validez* [de los votos] **en función de la voluntad expresada por el elector en la boleta electoral.**

Con la directriz de que, **en el supuesto en que el nombre, sobrenombre, apodo, siglas o abreviatura de algún candidato sea escrito por el elector en cualquier espacio de la boleta, incluso ocupando gran parte de la superficie del anverso de la misma... se privilegie la intención manifiesta al sufragar por el ciudadano.**

2. Planteamientos.

Del análisis de las demandas se advierte, fundamentalmente, que los partidos impugnantes estiman que la instrucción de capacitación impugnada es ilegal, pues resulta indebido el criterio que considera válido un voto a partir de la intención del votante, entre otras razones, porque permiten contar a favor de un candidato, partido o coalición, los que se emiten utilizando apodos, sobrenombres o siglas para referirse al candidato.

Además, consideran que el acuerdo se emitió sin atribuciones, y que dicho criterio implica un reconocimiento o transferencia indebida de votos entre los partidos que integran una coalición, y otros vicios.

3. Método de estudio y materia central de la controversia. En consecuencia, el análisis de los alegatos se realiza conforme al orden siguiente: **I.** En primer lugar, para facilitar el estudio, se analiza el **tema central de la controversia en cuanto a que la validez** de los votos se basa fundamentalmente en **la intención del sufragante**, **II.** Luego, se aborda lo alegado sobre las atribuciones de la autoridad electoral para emitir el acuerdo impugnado, **III. Después** lo afirmado sobre la **supuesta transferencia** ilegal de votos, **IV. Enseguida** se analizará la supuesta incidencia en la actividad de los funcionarios de casilla, **V. Posteriormente** se abordarán el resto de las alegaciones, y **VI.** De ser el caso, se establecerán los efectos que correspondan.

TEMA I: Legalidad del criterio de validez del sufragio a partir de la intención del votante.

1. Resolución impugnada.

En el acuerdo impugnado, como se anticipó, el CG determina complementar la capacitación del funcionariado de las mesas directivas de casilla para que se considere que la presidencia de la mesa directiva de casilla determinará la validez de los votos ***en función de la voluntad expresada por el elector en la boleta electoral.***

De manera que, si la intención del voto es clara, será considerado válido y se registrará en el espacio correspondiente al candidato, partido político, coalición postulante o candidatura independiente.

2. Planteamiento.

Los impugnantes sostienen que ese criterio es indebido, centralmente, porque autoriza que un voto sea considerado válido cuando se usa un apodo o abreviatura en la boleta electoral, ya que legalmente los votos sólo son válidos cuando el ciudadano cruza el recuadro de algún candidato independiente, partido individual o de los partidos que integran una coalición. Además, estiman que el acuerdo es incorrecto, porque se funda en tesis y criterios que no son aplicables.

3. Decisión.

Este Tribunal estima que **no le asiste la razón a los impugnantes**, porque, en contra de lo que sostienen, el criterio que el CG ordenó incluir en la capacitación de los funcionarios de casilla para validar el voto a partir de la intención del elector es apegado a Derecho, porque: **a)** se apega a los criterios de este Tribunal y es conforme al principio constitucional de progresividad en la interpretación de la protección del sufragio, **b)** autoriza la validez del sufragio en atención a la intención que ya está prevista en el sistema normativo, y el criterio del CG sólo ordena su aplicación, **c)** reconoce el valor fundamental del sufragio expresado por un elector, en

atención a su elemento sustancial, más allá de las formalidades, **d)** se sustenta en la presunción de validez del acto jurídico de votar, resguardándolo frente a deficiencias formales, y, **e)** la forma de emisión del sufragio debe valorarse con cierta racionalidad, porque ordinariamente los votantes no son profesionales en la materia. Además, cabe precisar que el acuerdo debe entenderse como un esfuerzo de la autoridad para garantizar el derecho de sufragio en los supuestos en los excepcionalmente el voto no se emita en forma ordinaria, y no como campaña para una forma alterna de emisión del sufragio.

4. Justificación de la decisión.

4.1 El criterio de validez del sufragio derivado de la manifestación de intención del elector se apega a los criterios de este Tribunal y es conforme con el principio constitucional de progresividad en la protección del sufragio.

En efecto, la decisión que se sustenta en la presente determinación, sustancialmente, es conforme a los criterios emitidos por este Tribunal en cuanto a que la intención del voto es el elemento fundamental para determinar su validez, y por ende congruente con el principio de progresividad de los derechos humanos, según se advierte enseguida.

En términos del artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad, entre otros, con el principio de **progresividad**.

El votar y ser votado, como se indicó, son derechos fundamentales integrantes del sistema jurídico mexicano, previstos por el artículo 35 constitucional.

En ese sentido, en la interpretación de los criterios de validez del sufragio deben preferirse aquellas que conduzcan a favorecer el alcance y valor de ese derecho fundamental, y en concepto de este Tribunal, el criterio de capacitación impugnado, que reconoce la validez y cuenta el sufragio

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

emitido a favor de un candidato, partido o coalición, más allá de los supuestos que se siguen de una lectura formal de la ley, cuando existe la posibilidad de advertir objetivamente la intención del elector, resulta apegado a dicho criterio, conforme a lo siguiente:

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, emitido 11 de diciembre de 2007, así como la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales emitida el 5 de mayo de 2014, efectivamente establecen, sustancialmente, para la emisión del sufragio, que el elector debe *marcar en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufraga, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto.*

Y, en específico, desde la legislación anterior, se especifica que: *se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político [sic. o candidatura común], y que se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada.*

Sin embargo, **la interpretación que ha sustentado la Sala Superior ha reconocido**, incluso en forma previa a la legislación de 2007, con motivo de la elección Presidencial de 2006, posteriormente, al revisar la actuación de tribunales locales en 2008, y en el mismo sentido en la elección presidencial de 2012, por citar algunas épocas, que la calificación de los sufragios como válidos o nulos **deriva de la intención del votante**, que como se verá, en cuanto a principio o regla subyace en los propios preceptos que regulan el tema, de manera que la anotación de dos marcas en diversos recuadros de candidatos o partidos, en sí mismas, no genera automáticamente la invalidez del sufragio.

Esto es, la Sala Superior ha reconocido, expresa o implícitamente que, al emitir el sufragio, lo jurídicamente determinante para calificarlos es la posibilidad de determinar objetivamente la intención del votante, pues cuando es clara, su voluntad debe prevalecer.

Así, en el SUP-JIN-45/2006, citado en el mismo acuerdo impugnado, entre otros, se analizaron diversos casos en los que se advertía más de una marca en algunas boletas, y en aquellos casos en los que se advirtió una muestra evidente de la intención del votante, el sufragio se calificó válido⁸.

Posteriormente, en la tesis relevante XXV/2008, de rubro: VALIDEZ DEL SUFRAGIO. NO SE DESVIRTÚA CUANDO EN LA BOLETA ELECTORAL ES OBJETIVA LA INTENCIÓN DEL ELECTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)", se sostuvo, como el rubro lo sostiene, la validez de un sufragio emitido en forma diversa a la legalmente autorizada, cuando se advierte la intención del votante⁹.

Y, en el mismo sentido, en el 2012 en diversos juicios de inconformidad¹⁰, se sostuvo que la decisión *sobre la validez o la nulidad del sufragio*, se

⁸ Por ejemplo, en un caso, se marcó con la palabra "no" el recuadro del PAN, y con "sí" el recuadro de una coalición, ante lo cual, el voto se consideró válido a favor de esta última.

⁹ "VALIDEZ DEL SUFRAGIO. NO SE DESVIRTÚA CUANDO EN LA BOLETA ELECTORAL ES OBJETIVA LA INTENCIÓN DEL ELECTOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)", que si en una boleta no se marcó alguno de los recuadros que contienen los emblemas de los partidos políticos o coaliciones, pero en otra parte de la boleta se asienta el nombre del candidato de cualquier instituto político contendiente, y el mismo nombre señalado aparece en la boleta, dicha anotación indica que la intención del elector se encamina a votar en favor del partido político o coalición que postula el candidato cuyo nombre se escribió en la boleta, lo cual es suficiente para que prevalezca el principio de validez del sufragio emitido por el elector, por lo que ese voto debe considerarse válido.

¹⁰ ...pone de manifiesto la relevancia que tiene el ejercicio de votar, así como **la importancia de que quede patentizada la verdadera voluntad de los electores** al momento de emitir el sufragio. [...]

Sentado lo anterior, debe precisarse que los reproducidos lineamientos que fija el artículo 277 de la ley electoral invocada, para determinar la validez o nulidad de los votos, es coherente, precisamente, con el principio relativo al respeto irrestricto de la voluntad incorporada al voto, por lo que, se considera válido cuando la voluntad del elector es clara y no hay lugar a dudas sobre el sentido de su decisión, mientras que debe anularse cuando esa voluntad no está expresada en forma indubitable, corolario a lo cual, al existir incertidumbre respecto a qué candidato, partido o coalición el elector quiso otorgar su voto, tal sufragio debe decretarse la nulidad correspondiente.

Empero, es de señalarse, que en tales lineamientos, no se hace alusión alguna al caso en que, aun existiendo diversos signos, señales, leyendas o cualesquier tipo de marcas en varios de los emblemas plasmados en la boleta electoral, correspondientes a los entes políticos contendientes, excluyentes o complementarios entre sí, **dejan ver la clara voluntad del elector en votar por tal o cual candidato o partido, siendo indudable que esta circunstancia extraordinaria debe valorarse en congruencia con la finalidad del sufragio y no sólo constreñirlo a las normas establecidas de forma limitada en la legislación electoral**, que sólo regulan situaciones normales de marcación de votos de los cuales no se pueda deducir con objetividad real y contundente, cuál fue la intención del sufragio, como en el caso de que el sufragante, por ejemplo, marque en forma similar dos o más emblemas, porque en tal acontecer no se sabe respecto de quién orientó su voluntad, en cuyo supuesto es claro que el voto será inválido.

En las detalladas circunstancias, al momento de realizarse el escrutinio y cómputo en la casilla habrá necesidad de decidir de manera lógica, los efectos jurídicos que surte la boleta marcada en los términos antes indicados. **Esto es, habrá necesidad de decidir sobre la validez o la nulidad del sufragio, no sólo con aplicación literal de lo establecido por el artículo 277 aludido, sino atendiendo a la intención del elector, puesto que como antes se dijo, la decisión de nulidad sólo debe emitirse cuando no hay certeza en el sentido de la voluntad del elector, lo que no ocurre en algunos casos en que aparecen diversas marcas o signos en**

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

debe hacer **atendiendo a la intención del elector**, puesto que como antes se dijo, la decisión de nulidad sólo debe emitirse cuando no hay certeza en el sentido de la voluntad del elector.

En suma, este Tribunal ha reconocido que existen supuestos en los que el sufragio puede considerarse válido, siempre que se logre determinar la intención del elector.

Esto es, **la interpretación jurídica de las normas sobre la calificación del sufragio ha avanzado hacia el reconocimiento de la voluntad como eje central para decidir su validez, esto quiere decir que las normas en las que se prevé la calificación de validez de los sufragios pueden contener otras formas de expresarlo, lo cual deriva la interpretación sistemática de las normas en las que se prevé cómo se debe calificar la votación, tal como se explicará en esta sentencia.**

De manera que, en el mismo sentido, se considera que **el acuerdo emitido por el CG contribuye, progresivamente, a avanzar en dicha línea de interpretación**, protectora del núcleo esencial del valor del sufragio.

Esto, precisamente, porque contribuye a consolidar la validez del sufragio en los supuestos en los que, circunstancialmente, los votantes expresan su voluntad de manera distinta a la idealmente prevista conforme a la legislación, pero que de una interpretación sistemática se advierte que esa expresión está contemplada precisamente en la ley.

Ello, porque la referencia a la validez de los votos que expresan su preferencia a través de las siglas, abreviaturas, sobrenombres, apodos o mote de los candidatos, que son del conocimiento y uso público, no sólo permiten advertir con cierta razonabilidad la voluntad o intención del

las boletas, ya que de su entendimiento común **se puede obtener la voluntad del votante al sufragar por el candidato o partido de su elección**. No considerarlo así, conculcaría los principios que rigen en materia electoral, previstos en los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que a pesar de estar patentizada la voluntad del elector respecto a un candidato determinado, en lugar de respetarse esa voluntad, se priva de efectos al sufragio emitido con claridad, aunque de manera poco usual.
[...].

elector, sino que, de antemano, a partir de la difusión de dicho acuerdo, contribuyen a aclarar que su entendimiento será como muestras de apoyo y, por tanto, como un voto a favor de los candidatos y su partido, lo que en última instancia avanza en la protección del sufragio como valor fundamental.

Así, evidentemente, **el criterio reconocido en el acuerdo impugnado progresivamente privilegia el derecho de la ciudadanía de elegir a sus representantes populares**, a través de la emisión del voto no sólo emitido bajo la forma idealmente prevista en la legislación sino con variaciones que no afectan su validez en la medida en la que se advierta la intención última, y esta situación, conforme al principio de progresividad, debe ser protegida por el Estado, en el caso, a través del CG, que en el acuerdo define un criterio como mecanismo necesario para protegerlo.

Esto, al prevenir afectaciones a la voluntad del electorado por aspectos o exigencias formales, mediante una medida que busca aclarar su validez ante las variaciones que excepcionalmente emplea la ciudadanía, en las que, bajo la lógica y una sana crítica, no se desvirtúa la verdadera intención o sentido del voto.

De otra manera, interpretar el acuerdo impugnado en sentido opuesto implicaría que este Tribunal actuara en contra de la prohibición de regresividad, implícita en el principio de progresividad constitucional.

En ese sentido, carecen de razón los impugnantes al señalar que la tesis relevante citada por la responsable para justificar el acto impugnado no resulta aplicable, pues, en contra de lo afirmado, la razón esencial de dicho criterio, además de que resulta aplicable (atender a la intención para justificar la validez del voto), en la presente sentencia se refrenda dicho criterio con argumentos diversos en el mismo sentido.

En cuanto a la inaplicabilidad de los precedentes o sentencias también citados por la responsable, se desestima lo alegado, porque, con independencia de que las sentencias examinadas en el presente asunto sí

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

resultan aplicables, ningún efecto tendría su cita incorrecta para los efectos de la presente ejecutoria.

Esto, porque, si bien en los precedentes citados por la autoridad para justificar la emisión del acuerdo impugnado, existen algunos matices en cuanto al criterio que se sostiene, lo jurídicamente relevante es que, como se explicó, este Tribunal advierte que, gradualmente, se ha venido reconociendo que el eje fundamental en la calificación del sufragio es la intención del sufragante y esto es precisamente lo que se consolida en la presente ejecutoria.

4.2 El criterio que autoriza la validez del sufragio en atención a la intención ya está prevista en el sistema normativo, y el criterio del CG sólo ordena su aplicación.

La interpretación funcional y sistemática de los artículos 279 y 291 de la Ley Electoral permite advertir que, el principio de la voluntad como elemento determinante para calificar el sufragio está previsto en el propio sistema jurídico.

El artículo 279 citado, que regula las fases contextuales del acto de votación establece que, luego de la comprobación de que un elector aparece en las listas nominales y de la exhibición de su credencial para votar, el presidente de la mesa directiva de casilla le entregará las boletas para expresar el acto de votación de manera libre y secreta.

Para la manifestación del sufragio, según dicho precepto, el elector sólo deberá marcar *en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufraga, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto*¹¹,

Esto es, en dicho precepto no se prevé un formalismo especial en cuanto a la anotación que debe inscribirse, anotarse o marcarse la boleta para

¹¹ Artículo 279. 1. ... para que libremente y en secreto marque en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufraga, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto.

expresar el sentido del sufragio, sino que, lo único que se indica es el deber de cuidar que la inscripción o anotación se inserte en un recuadro.

En otras palabras, legalmente, la razón de ser de la forma de expresión del sufragio elegida por el legislador lo que procura, fundamentalmente, es que la mesa directiva de casilla esté en condiciones de conocer la intención o sentido de la voluntad del votante en relación a un candidato, por alguno no registrado, o bien, de externar su rechazo.

De manera que, la regla que establece que la anotación se realice en el recuadro, idealmente, busca que la identificación se logre a partir de una estandarización que facilite el escrutinio y cómputo de los votos.

Sin embargo, a la vez, **dicha previsión normativa también permite advertir la regla implícita de que la característica o núcleo fundamental para la emisión del sufragio está en la identificación de la voluntad del votante**, más allá que en la forma de manifestación del voto, aunque legalmente se establezca un método ordinario para facilitar el trabajo de las mesas de casilla.

Situación que se robustece al vincular, sistemáticamente, dichas premisas con lo previsto, en el artículo 291 de la Ley Electoral, en el que se señala que *se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político*¹².

Esto, porque en este último precepto, en cuanto a la forma de expresión del sufragio, congruente con lo expuesto, sólo se orienta al elector sobre el deber de realizar una marca (en abstracto) para concretizar su intención o preferencia a favor de un candidato, sin especificar el tipo o forma, si se trata de letras o de un símbolo, **sencillamente, se deja al elector, bajo el único principio o regla fundamental que subyace para la validez del**

¹² Artículo 291. 1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

- a) Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, atendiendo lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo inmediato anterior;
- b) Se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada, y
- c) Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

sufragio: que la inscripción permita identificar la voluntad del votante.

De modo que, en ese contexto de funcionamiento y de visión sistemática del primer artículo citado que establece la forma de emisión del sufragio y esta primera porción normativa del artículo que define los votos válidos, la regla que limita el campo en el que puede realizar la anotación, tiene sentido y aplicación en la medida en la que la preferencia sólo se expresa con una cruz o un símbolo, ante la dificultad que representaría identificar la intención del votante por el uso de signos metalingüísticos.

Situación que no ocurre cuando la intención o voluntad del votante se concretiza con palabras o frases específicas de preferencia o manifestación de votar a favor de un candidato determinado.

Asimismo, en ese contexto, la siguiente porción normativa del artículo 291, que prescribe que *se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada*, igualmente cobra aplicación para los casos o en la medida en la que el voto se emita mediante signos carentes de significado claro o que no revelen la intención objetiva de votar a favor de un determinado candidato.

Esto es, si en más de un recuadro, sólo se anotan “rayas similares”, evidentemente, se trata de “marcas” que estarían en el supuesto de la regla que, ante la falta de claridad o indefinición de la voluntad, no podría considerarse válidos a favor de una opción política, lo que nuevamente revela que el principio o regla fundamental inmerso en el sistema es el de expresión de la voluntad del elector.

En cambio, conforme al mismo principio o regla implícita, si la anotación refiere una preferencia expresada lingüísticamente, por ejemplo: “mi voto es a favor del candidato x”, evidentemente, no estamos en el supuesto de la voluntad expresada en una marca, sino ante una manifestación de sufragio que comunica mediante un sentido completo y, por ende, este tipo de manifestaciones no trasciende a la validez del voto.

De ahí que, se sostenga que el principio o regla sobre la identificación de la voluntad como elemento determinante para calificar el sufragio esté implícitamente prevista en el propio sistema normativo.

En consecuencia, si el acuerdo impugnado, esencialmente, sólo refleja el principio o regla fundamental de operación prevista en el propio sistema jurídico, no puede resultar contrario a Derecho.

Máxime que los ejemplos cuestionados sobre la validez de los votos emitidos mediante el uso de un sobrenombre o apodo, sólo constituyen una ejemplificación de la concreción del principio o regla mencionados, para efectos de orientar la capacitación del funcionariado de casilla, y serán los casos concretos los que deban ser analizados por los propios funcionarios involucrados en la recepción de los sufragios.

4.3 La validez en sí del sufragio atendiendo a la intención del elector más allá de su perfección formal protege su valor y fin constitucional.

El artículo 35, el artículo 41, párrafo segundo, y Base V, apartado A, de la CPEUM señala que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo *se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.*

Para tal efecto, el artículo 35 del mismo ordenamiento establece que es derecho de los ciudadanos votar y ser votado en las elecciones populares.

Esto es, uno de los actos fundamentales que dan legitimidad a las elecciones es el de votar.

El valor del sufragio es determinante, una condición *sine qua non*, para la existencia de una elección. Sin votos no hay elección.

De manera que, el respeto del sufragio tiene una trascendencia jurídica superior y debe entenderse protegido constitucionalmente en la propia norma que establece su existencia.

En ese sentido, en la Ley Electoral establece diversas previsiones para ejercer el sufragio, entre otras, la emisión y recepción ante una mesa

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

directiva de casilla de ciudadanos¹³, que comprueba la identidad del elector, y su inscripción en el listado nominal¹⁴ en presencia de representantes de partidos políticos.

Asimismo, en seguimiento de las formas, entre otras, una vez comprobados los requisitos, la presidencia de la mesa de casilla, entrega al elector las boletas de las elecciones.

Y, ciertamente, una formalidad en la manifestación de la voluntad del elector, la ley prescribe, en el artículo 279, que el elector deberá marcar *en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufraga, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto*¹⁵, en tanto que, el artículo 291 señala que *se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, y que se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada*¹⁶.

Esto es, **para garantizar el derecho de sufragio**, la legislación establece diversas condiciones para su ejercicio y recepción, **así como las formas ideales de manifestación en la boleta electoral**.

Sin embargo, como se anticipó, **para este Tribunal Constitucional, encargado de proteger en última instancia los derechos y valores fundamentales del sistema jurídico, en la calificación del sufragio**, más allá de la perfección en la observancia de las formalidades de su manifestación en la boleta, **el núcleo esencial que presupone la**

¹³ Artículo 154. 1. Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo...

¹⁴ Artículo 279. 1. Una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar, el presidente de la mesa directiva de casilla le entregará las boletas de las elecciones.

¹⁵ Artículo 279. 1. ... para que libremente y en secreto marque en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufraga, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto.

¹⁶ Artículo 291. 1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

a) Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, atendiendo lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo inmediato anterior;

b) Se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada, y

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

existencia y validez del sufragio es la posibilidad de conocer la voluntad o intención del votante, a fin de dar efectividad plena al derecho humano de voto activo y pasivo .

De manera que existen múltiples hipótesis o supuestos en los que la manifestación de la intención de voto en la boleta no corresponde con lo que se desprende de una lectura formal de la ley, pero en los cuales no se afecta la posibilidad de conocer la voluntad del votante, ante lo cual, evidentemente, debe subsistir el sufragio, en razón del valor preponderante que tiene en el sistema y de la relevancia de la intención como elemento determinante para la elección.

Así, los sufragios en los que el elector anota su deseo de votar a favor de una persona o partido determinado (“mi apoyo es a favor del candidato Juan Pérez o “mi voto es para el partido x”), aun cuando lo haga sin la perfección legal debida -marca dentro del recuadro-, rebasando el espacio destinado a ese partido, candidato independiente o no registrado, o bien en el área superior de la boleta, al advertirse objetivamente su intención, el sufragio debe considerarse válido y contarse a favor del candidato, partido o coalición en cuestión.

Esto, porque, si la expresión muestra o materializa objetivamente la intención de apoyo a favor de una opción política, **la interpretación que resulta apegada al principio constitucional que concibe el sufragio como valor fundamental del sistema, es la que lo considera válido y más allá de observancia exacta de la formalidad legal, garantiza que sea contado a favor de la opción identificada.**

Por ello, como se indica en el acuerdo impugnado, **en los supuestos no cuestionados**, en los que la marca sale del recuadro, o bien, se anota con una palabra o frase que indique aceptación, por ejemplo “sí”, “aquí es”, “lo mejor”, “me gusta”, igualmente, el voto debe considerarse legal.

De manera que, por la misma razón, también debe considerarse válido y contarse el sufragio en un supuesto en el que se anote **el nombre**,

**SUP-RAP-160/2018
Y ACUMULADOS**

sobrenombre, apodo, siglas o abreviatura de algún candidato sea escrito por el elector en cualquier espacio de la boleta, incluso ocupando gran parte de la superficie del anverso de la misma, como igualmente consideró la autoridad, porque, esta lectura, evidentemente, también privilegia **la intención manifiesta de sufragar por el ciudadano en cuestión.**

Máxime que, en el acuerdo impugnado, el CG enfatizó que los sobrenombres que revelan la intención de favorecer con el sufragio a un candidato, partido o coalición, son aquellos de conocimiento público y notorio¹⁷, con lo cual se buscó favorecer todavía más la garantía de respeto a la intención del votante.

4.4 Presunción de validez del acto de votar, y el criterio jurídico de que lo útil no puede afectarse por lo inútil o imperfecto.

Un argumento más que apoya el sentido del criterio implementado por el CG para la capacitación del funcionariado de las mesas directivas de casilla sobre la validez del sufragio cuando se advierte la intención del elector, se sigue de la presunción de validez del acto de emisión de sufragio y el principio de conservación de los actos ante determinados vicios.

En efecto, este Tribunal ha sustentado que los principios generales de derecho relativos a la presunción de validez de los actos jurídicos y de conservación de los actos válidamente celebrados, tienen especial relevancia en el Derecho Electoral Mexicano.

Según dichos principios, la nulidad de un acto o hecho jurídico únicamente debe actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva

¹⁷ Véase el considerando 23 del acuerdo impugnado, en el que, además de señalarse lo expuesto, se precisa que serían notorios: En general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento.

legislación, y siempre que los errores, inconsistencias, vicios o irregularidades detectados sean trascendentes sobre los elementos esenciales del acto.

Así, por ejemplo, el principio de conservación se ha aplicado dicho principio para declarar la validez o la nulidad de la votación recibida en una casilla, cuando se advierten determinadas inconsistencias, pero éstas no resultan trascendentales al resultado global de la misma.

De modo que, para este Tribunal, una lectura similar debe darse a los requisitos para la validez del acto de emisión del sufragio, conforme a lo cual, su invalidez sólo debe determinarse cuando existe alguna inconsistencia que afecte su elemento esencial, que es que es la falta de claridad o certeza en la voluntad de favorecer a un candidato o fuerza política.

Esto es, cuando los ciudadanos manifiestan su voluntad en la boleta que se constituye en acto de sufragio tienen el deber de ajustarse idealmente a lo dispuesto en la legislación, por ejemplo, marcando la opción de su preferencia sin rebasar los límites del recuadro correspondiente al partido o candidato independiente que postula la opción de su preferencia, pero cuando dicha previsión legal no se cumple con exactitud, el error o irregularidad debe ser trascendental para afectar la intención de voto como elemento fundamental del sufragio, pues sólo en caso de que la manera de votar inconsistente impida conocer esa intención, se deberá anular el voto.

De ahí que, carecen de razón los impugnantes al cuestionar el acuerdo impugnado en el que complementa la estrategia de capacitación, sobre la base de que su ilegalidad deriva del criterio que valida los votos emitidos mediante la anotación del nombre, sobrenombre, apodo, siglas o abreviatura de algún candidato en cualquier espacio de la boleta, incluso ocupando gran parte de la superficie del anverso de la misma.

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

Ello, precisamente, porque si bien algunas de esas formas de manifestación de la voluntad del elector son distintas a las previstas normativamente y, por ende, podrían considerarse como inconsistencias del acto de sufragio, al no afectar la posibilidad de identificar la intención del elector, deben considerarse insuficientes para afectar la validez del sufragio.

De otra manera, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de un voto, podría hacer nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares por parte de ciudadanos que aun expresando claramente su voluntad a favor de un candidato, partido o coalición, irreflexivamente incurran en una inconsistencia menor, lo que podría incluso impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

4.5 Protección adicional al valor del sufragio.

Adicionalmente, este Tribunal considera oportuno resaltar que el criterio sustentado constituye una protección razonable al valor fundamental del sufragio, pues sólo una vez validadas las garantías de protección iniciales por parte del funcionariado de las mesas directivas de casilla, incluido el requerimiento de que el sufragio se emita la boleta oficial, el criterio emitido en el acuerdo impugnado, evita que por imperfecciones en la manera en la que los ciudadanos marcan la boleta, en situaciones que no impiden determinar su voluntad para favorecer a una candidatura, partido o coalición específica, se pudiera generar una afectación indiscriminada de votos.

Situación que resulta por demás oportuna, pues, si bien la emisión del sufragio es un acto, su concreción última la realizan ciudadanos, que ordinariamente no son profesionales en la materia.

Esto es, que el elector no es una persona con conocimientos especializados sobre las formalidades que deben observarse en la emisión del sufragio, pues como máximo la realiza cada tres años para la mayoría de las elecciones o seis para el caso de presidente, gobernadores o senadores, e incluso, muchos electores lo hacen por primera vez al tratarse de personas que apenas cumplen su mayoría de edad.

De manera que, si bien, lo deseable es que, a partir de las campañas de información y educación cívica, que deben realizar las autoridades electorales, los ciudadanos emitan su voto en la forma especialmente prevista en la legislación electoral, su expresión de manera inexacta o con ciertas variaciones que no afectan el valor y finalidad buscados en el sufragio, que es la intención de votar por un determinado candidato, partido o coalición, no debe ser causa de nulidad.

4.6 Excepcionalidad del criterio.

En el entendido de que el acuerdo debe valorarse como un esfuerzo de la autoridad orientado a garantizar el derecho de sufragio en los supuestos en los excepcionalmente el voto no se emita en estricto apego a la previsión legal, y no como un lineamiento o campaña para fomentar una forma alterna de emisión del sufragio, diverso al ideal o punto de partida establecido por el legislador.

4.7. Modificación complementaria.

Ahora bien, en el sentido de las consideraciones expuestas, en las que se respalda el principio de validez del voto a partir de la intención del elector, **este Tribunal considera conveniente complementar lo dispuesto por el CG del INE, a efecto de que, en la capacitación, igualmente, se consideren los escenarios siguientes:**

- a.** Cuando el elector escriba el apodo, sobrenombre o las siglas de un candidato **y las correspondientes al partido que lo postuló, el**

**SUP-RAP-160/2018
Y ACUMULADOS**

voto evidentemente contará para el candidato y el partido correspondiente.

b. Cuando el elector escriba el apodo, sobrenombre o las siglas de un candidato y las correspondientes a dos o varios de los partidos que lo postularon en coalición, el voto será válido y se repartirá conforme a las reglas legales.

c. Si el votante escribe el apodo, sobrenombre o las siglas de un candidato y un partido que NO lo postuló, el voto será NULO.

d. Cuando marque el emblema de un candidato independiente y/o el elector escriba el apodo, sobrenombre o las siglas del mismo, el voto evidentemente contará para la candidatura independiente.

e. Cuando el elector marque el emblema de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo se estará a lo prescrito en la sentencia correspondiente al SUP-RAP-151/2018.

En el entendido de que, en los hechos, evidentemente, pueden llegar a presentarse múltiples supuestos que deberán ser calificados por la autoridad, siempre conforme al principio de respeto la voluntad del elector.

En consecuencia, para complementar el criterio de validación del acuerdo impugnado deberá **modificarse**, a efecto de incluir, ejemplificativamente, los mencionados supuestos, y enfatizar que la orientación del complemento en la capacitación debe partir del respeto a la voluntad del sufragante.

TEMA II: Atribuciones del CG del INE para emitir acuerdo impugnado.

a. Alegatos de los apelantes.

Los apelantes consideran que el INE actuó indebidamente, porque no tiene atribuciones legales para regular la manera en que los funcionarios

de las mesas directivas de casilla clasificarán la votación recibida, en el supuesto de que el nombre, sobrenombre, apodo, siglas o abreviatura de algún candidato sea escrito por el elector en cualquier parte de la boleta.

b. Decisión.

Es **infundado**, porque el CG está facultado para fijar criterios vinculados con la capacitación de las personas funcionarias de casilla, lo cual incluye desde luego el escrutinio y cómputo de los votos.

c. Justificación

La Constitución y la Ley Electoral¹⁸ prevén que las mesas directivas de casilla son órganos de autoridad electoral, los cuales se integran por ciudadanos.

Su función es de la más alta trascendencia para la vida democrática del país, dado que son los órganos encargados de recibir la votación emitida por los ciudadanos el día de la jornada electoral, así como de llevar a cabo el correspondiente escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla.

Entre las funciones principales de las mesas directivas de casilla está la de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar la secrecía del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Esos órganos de autoridad electoral se integran con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales, salvo en los procesos en que concurren elecciones federales y locales, caso en el cual, el CG del INE debe instalar una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección, designando un secretario y un escrutador adicionales.

¹⁸ Artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución, y 81 a 87, de la Ley Electoral.

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

Asimismo, en los procesos electorales en los que se celebre una o varias consultas populares, el INE designará un escrutador adicional quien será el responsable de realizar el escrutinio y cómputo de la votación que se emita en la consulta respectiva.

De lo anterior, se puede concluir que las mesas directivas de casilla son órganos de autoridad electoral, colegiados y de carácter temporal, cuyos funcionarios son ciudadanos designados por el INE mediante el método de insaculación,¹⁹ en su caso, por los electores que se encuentren en la casilla del día de la jornada electoral.²⁰

Como se dijo, entre sus funciones están la de recibir la votación de los ciudadanos y llevar a cabo el correspondiente escrutinio y cómputo de las elecciones de presidente de la república, senadores y diputados federales, y en caso de concurrir una elección local, de gobernador o jefe de gobierno, diputados o diputados a la Asamblea Legislativa y de ayuntamientos o de alcaldías en la Ciudad de México.

Ahora bien, los artículos 290 y 291 de la Ley Electoral establece el procedimiento para llevar a cabo el escrutinio y cómputo, caso en el cual, una vez que las boletas se han extraído de la urna, se procederá a contarlas, a clasificar o calificar los votos para determinar el número a favor de cada partido político, coalición o candidato, así como el número de votos nulos.

Atribuciones del INE en materia de capacitación electoral. Esta Sala Superior considera que Consejo General está facultado para regular los aspectos vinculados con la capacitación de las personas funcionarias de casilla, lo cual incluye desde luego el escrutinio y cómputo de los votos.

El artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución confiere al INE la importante misión de organizar elecciones para renovar los poderes ejecutivo y legislativo, caso en el cual, éstas deben ser libres, auténticas y periódicas.

¹⁹ Artículo 254, de la Ley Electoral.

²⁰ Artículo 274, de la Ley Electoral.

En este sentido, el citado precepto constitucional establece que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuyas atribuciones para los procesos electorales federales y locales, están las siguientes:²¹

-La capacitación electoral.

-La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.

-El padrón, la lista de electores y la expedición de la credencial para votar.

-La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

El INE tiene atribuciones de organización y preparación de las elecciones, entre las que se destaca, la de **capacitación electoral de las personas funcionarias de casilla que se encargan del escrutinio y cómputo de la votación emitida en las diversas elecciones en las que participa.**

Al respecto, el Consejo General es el responsable de aprobar los programas de capacitación para funcionarios de mesas directivas de casilla y el propio INE con auxilio de los Organismos Públicos Locales, serán los responsables de llevar a cabo la capacitación de los funcionarios que integrarán las mesas directivas de casilla conforme a los mencionados programas.²²

En la Ley General Electoral se prevé que las mesas directivas de casilla, por mandato constitucional, son los órganos electorales integrados por ciudadanas y ciudadanos, facultadas para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se

²¹ Artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartados A y B, de la Constitución, así como el numeral 32, párrafo, 1, inciso a).

²² Artículo 215, párrafos 1 y 2, de la Ley General Electoral.

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

dividan los distritos electorales y las demarcaciones electorales de las entidades de la República.²³

Es importante mencionar que las personas integrantes de las mesas directivas de casilla son la autoridad electoral que tendrá a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

En el caso concreto, está plenamente justificado que el INE emita criterios de interpretación para capacitar a las personas que fungirán como integrantes de las mesas directivas de casilla, máxime si el criterio está vinculado con el escrutinio y cómputo de los votos, que es una función principal de esa autoridad electoral que tiene contacto inmediato con la ciudadanía que acude a votar.

En este orden de ideas, se considera que el INE actuó conforme a su marco de atribuciones previstas en la Constitución y legislación aplicable, porque el acuerdo controvertido tiene como finalidad la capacitación electoral del funcionariado de casilla.

En los criterios sostenidos por el INE se sostuvo un criterio de interpretación para clasificar la votación recibida en el supuesto que el nombre, sobrenombre, apodo, siglas o abreviatura de algún candidato sea escrito por el elector en cualquier parte de la boleta.

Esta Sala Superior considera que la fijación de criterios de interpretación o de actuación de las personas funcionarias de casilla para el escrutinio y cómputo de los votos, se enmarca en las atribuciones explícitas previstas en la Constitución y en la ley respecto a la capacitación electoral, lo cual es acorde con los fines electorales del propio INE.²⁴

²³ Artículo 81, de la Ley General Electoral.

²⁴ Criterio sostenido en la tesis jurisprudencial 16/2010, de rubro "**FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 26 y 27.

En conclusión, consideramos que sí está dentro de las atribuciones del INE la emisión de criterios para regular la actuación de las personas integrantes de las mesas directivas de casilla, para determinar la manera en que se escrutarán y computarán los votos.

En ese sentido, carecen de razón los impugnantes al sostener que el INE es incompetente, para regular la situaciones previstas constitucional y legalmente, que infringe los principios de legalidad y reserva de ley, puesto que, como se indicó, en realidad la actuación del CG se emite en el ámbito de sus atribuciones en materia de capacitación y para el efecto de orientar al funcionariado de casilla en cuanto al deber de reconocer la validez de los votos conforme al criterio de respeto a la voluntad del sufragante.

Tema III: Indebida transferencia de votos

a. Argumento de las demandas.

Los demandantes argumentan que el acuerdo controvertido viola el principio de certeza, porque aun cuando se llegare a determinar sin duda alguna el candidato por el cual se esté votando, derivado del nombre, sobrenombre, apodo, siglas o abreviaturas, no ocurre lo mismo con el partido político que lo postula, caso en el cual se estaría permitiendo una transferencia de votos, lo cual ya fue declarado inconstitucional por la SCJN.

b. Decisión y justificación.

Es **infundado** porque el acuerdo impugnado no autoriza la transferencia de votos entre los partidos políticos coaligados, como se expone a continuación.

Con relación a la transferencia de votos, el artículo 96, párrafo 5, del entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales preveía que, cuando dos o más partidos políticos se

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

coaligaran, podían establecer en el respectivo convenio que, en caso de que uno o varios no obtuvieran el umbral mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hubieran cumplido ese requisito se tomaría el porcentaje necesario para que cada uno de aquéllos pudiera mantener su registro.²⁵

Esa disposición legal fue declarada inconstitucional por la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, porque transgredía el derecho a votar, así como los principios de certeza y objetividad previstos en el artículo 41 de la Constitución.

En este contexto, lo **infundado** del planteamiento de los actores radica en que, con el acuerdo impugnado en modo alguno se estaría ante una transferencia de votos.

En efecto, el acuerdo impugnado sólo establece un criterio para capacitar al funcionariado de las mesas directivas de casilla para calificar los sufragios a partir de la intención del votante, en el cual se respetan como válidos aquellos en los que se identifica esa intención a favor de un candidato y, por ende, necesariamente, a favor del partido político o coalición que lo postula.

Ahora bien, ante la hipótesis de que el voto se emita a favor de un candidato postulado por una coalición, la falta de especificación no puede ser entendida en el sentido de que ese voto favorece solo a un integrante de la misma, sino que, en contra de lo que sostiene los impugnantes, razonablemente, se debe entender que ese voto es a favor de la coalición, esto es, a favor de los partidos políticos que registraron al candidato aludido.

Lo anterior, en modo alguno implica una transferencia de votos, porque los sufragios que ubiquen en esa hipótesis serán distribuidos conforme al

²⁵ Además en la normativa vigente se prohíbe la transferencia de votos, conforme a lo previsto en los artículos 12, párrafo 2, 266, párrafo 6, de la Ley Electoral, y 87, párrafo 10, de la Ley General de Partidos Políticos.

procedimiento previsto en el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral, esto es, de forma igualitaria entre los partidos políticos coaligados y, en caso de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los institutos políticos de más alta votación.

Por tanto, si la distribución de ese tipo de votos es de forma igualitaria, es inconcuso para esta autoridad que no existe la transferencia de votos planteada por los actores, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

De igual modo, se debe partir de la premisa que el acuerdo da una solución proporcionalmente adecuada a la problemática inherente al supuesto en que se identifique plenamente al candidato por el que se vota, a través de menciones que constituyen hechos notorios, pero se crucen varias opciones, y no se pueda delimitar la fuerza política específica por la que se emite el sufragio.

Además, no se puede desconocer que el candidato, en principio, es postulado por una coalición, integrada por diversas fuerzas políticas, de tal manera que la identificación del primero de los nombrados presupone la conformidad del elector con los partidos que lo apoyan, siempre que no haya algún otro signo distintivo que permita excluir dicha hipótesis.

TEMA IV: Supuesta incidencia en la actividad de los funcionarios de casilla.

1. Atribuciones del presidente de la mesa directiva de casilla para calificar los votos

a. Argumento de la demanda

Los recurrentes aducen que el acuerdo impugnado vulnera los principios de certeza y legalidad porque los presidentes de mesa directiva de casilla no tienen atribuciones para calificar los votos.

Lo anterior, porque esos funcionarios electorales no son peritos en la materia, e indebidamente se les traslada el deber de calificar la voluntad

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

de los ciudadanos al emitir su voto, lo cual, estiman, genera subjetivismo y falta de certeza.

b. Decisión

No tienen razón los impugnantes, porque parten de la premisa equivocada de que el acuerdo reclamado otorga al presidente o funcionariado de la mesa directiva de casilla esa atribución, sin embargo, en realidad, la potestad para realizar el escrutinio y cómputo de la casilla, que incluye, evidentemente, la calificación de los sufragios deriva y se prevé, expresamente, en forma respectiva en la Constitución y la Ley Electoral, y no del acuerdo impugnado, aunado a que, conforme a lo considerado, el criterio adoptado por la autoridad y complementado por este Tribunal, lejos de generar subjetivismo y falta de certeza, contribuye a explicitar e las reglas del proceso de validación de votos.

c. Justificación.

En efecto, como se expuso en el “TEMA II. Atribuciones del CG del INE para emitir acuerdo impugnado”, la Constitución y la Ley Electoral establecen que las mesas directivas de casilla son órganos de autoridad electoral, integradas por ciudadanos, conformadas por un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales, con las salvedades respectivas cuando concurren procesos electorales federal y locales, y consultas populares, caso en el cual se designará un secretario y un o dos escrutadores adicionales, según el caso.

Por otra parte, el artículo 81, de la Ley Electoral prevé que las mesas directivas de casilla, por mandato constitucional, son órganos de autoridad electoral, teniendo a su cargo, durante la jornada electoral, **respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio.**

En específico, el artículo 85, párrafo 1, inciso g), de la Ley Electoral, **expresamente, establece que es atribución de los presidentes de las mesas directivas de casilla, practicar, con auxilio del secretario y los**

escrutadores y ante los representantes de los partidos políticos presentes, el escrutinio y cómputo.

Dicho procedimiento consiste, conforme al artículo 288 de la misma Ley Electoral, en la extracción de las boletas, separación de los votos, clasificación y contabilización de los mismos.

De manera que, en contra de lo que sostienen los impugnantes, la atribución para realizar el cómputo a favor del funcionariado de la mesa directiva de casilla está prevista expresamente en la Ley Electoral, derivado de lo que establece la Constitución, y no del acuerdo impugnado.

Aunado a que, si bien la mesa directiva de casilla es un órgano colegiado conformado por el presidente, secretario y escrutadores, junto al que, por regla, están presentes los representantes de los partidos políticos, derivado de la propia organización establecida en la ley, se advierte que en el presidente recae la dirección del órgano.

De manera que la competencia para realizar el procedimiento de escrutinio que incluye la calificación de los votos no deriva del acuerdo impugnado, sino de la ley.

Además, como se ha considerado, ello no implica que la calificación de los sufragios sea una decisión arbitraria y subjetiva.

Esto es así, porque **el presidente de la mesa directiva de casilla decidirá en definitiva sobre la validez del voto, siempre que los escrutadores** no se pongan de acuerdo, lo cual es acorde con lo previsto en la Ley.

Con lo anterior queda claro que el escrutinio y cómputo de la votación se desarrolla conforme a lo previsto en la Ley General Electoral, en la que participan los escrutadores y el presidente.

Aunado a que, conforme a lo considerado, el criterio adoptado por el CG del INE y complementado por este Tribunal, por las razones expuestas,

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

lejos de generar subjetivismo y falta de certeza, contribuye a explicitar e las reglas del proceso de validación de votos.

De ahí que, esta Sala Superior arribe a la convicción de que los planteamientos de los apelantes son infundados.

2. Supuesta confusión en los funcionarios de casilla

a. Argumento de la demanda

Los apelantes argumentan que el acuerdo impugnado vulnera el principio de certeza al incorporar elementos que inducen a confusión de los funcionarios de casilla, porque el criterio en sí mismo genera confusión.

b. Decisión y justificación.

Es **inoperante**, porque aun cuando la argumentación del voto particular que hace suyo el partido fuera propia, el planteamiento ha sido desestimado.

Esto, fundamentalmente, porque en apartados anteriores ya se determinó que los nombres, sobrenombres, apodos, siglas o abreviaturas en la boleta electoral siempre que se conozca la intención del votante son conforme a derecho.

Ello, porque la intención del votante es el elemento fundamental para determinar la validez del sufragio.

Tema V. Otros alegatos.

1. Temporalidad en la que se emitió el acto controvertido.

a. Argumento de la demanda

Los recurrentes sostienen que la determinación del INE vulnera los principios rectores de la función electoral, porque el acuerdo se emitió a veintitrés días de la jornada electoral y, en ese sentido, no es posible otorgar una capacitación oportuna.

b. Decisión y justificación.

El planteamiento es **ineficaz**, porque el procedimiento de capacitación no ha finalizado y en esa medida la autoridad electoral está autorizada para realizar las medidas que estime convenientes para mejorarla.

En principio, es importante tener presente que el INE tiene, entre otras atribuciones, las de **capacitación electoral**²⁶, y en ese sentido, mediante la emisión del acuerdo controvertido, se instruyó a los órganos desconcentrados del INE para reforzar la capacitación del funcionariado de las mesas directivas de casilla, para la determinación de votos válidos y nulos.

De ahí que, en principio, resulta válido que el CG tome las determinaciones que considere adecuadas para consolidar la capacitación y, en consecuencia, emita los acuerdos necesarios para tal efecto, pues es correcto que las personas designadas como funcionarios de casillas, reciban la capacitación adecuada que apoye al correcto desempeño de sus funciones.

Máxime que dicho programa de capacitación continúa vigente y finaliza hasta el treinta de junio, como se advierte del *Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral*, que consta en el el acuerdo del CG que establece la *Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018*²⁷.

De tal modo que, mediante la emisión del acuerdo impugnado, el CG lejos de generar incertidumbre, oportunamente, contribuye a mejorar la capacitación sobre los procedimientos de realización del escrutinio y cómputo del funcionariado de casilla, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 4, párrafo primero, de la Ley Electoral, pues, en el ámbito de su competencia, dispone lo necesario para asegurar el cumplimiento de sus atribuciones, entre las que se incluyen las de **capacitación electoral**.

²⁶ Artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado B, de Constitución; 4, párrafo primero, y 32, de la Ley Electoral.

²⁷ INE/CG399/2017.

2. Congruencia frente a otras determinaciones

a. Argumento de la demanda

El INE vulnera el principio de congruencia, porque estableció un criterio progresista para la valoración del voto, siendo que en el diverso acuerdo INE/CG511/2018 estableció criterios restrictivos con relación a los efectos jurídicos de los votos emitidos a favor de la ciudadana que renunció a su candidatura independiente.

b. Decisión y justificación.

Es **inoperante**, porque los acuerdos referidos atienden a situaciones fácticas distintas.

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

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

La inoperancia radica en que los apelantes pretenden que se analicen criterios supuestamente contradictorios entre dos acuerdos emitidos por el Consejo General, pero que regulan materias distintas, porque en el primero de los mencionados se establecen criterios para determinar cómo se computarán los votos que, en su caso se emitan a favor de la ciudadana que renunció a su candidatura, siendo que en el caso concreto el INE determinó un criterio para clasificar los votos que se emitirán a favor de los candidatos y partidos políticos que sí participarán en la jornada electoral.

Aunado a lo anterior, se estima que la inoperancia también deviene de que el recurrente no aduce argumentos específicos que evidencien la supuesta incongruencia en el acuerdo que controvierte, porque no plantea que haya discordancia entre las consideraciones del Consejo General y sus puntos de acuerdo.

Apartado VI: Efectos de la ejecutoria

En atención a lo expuesto, este Tribunal considera que **el acuerdo impugnado debe modificarse por uno nuevo en el que:**

1. Se validan los criterios para la calificación de los sufragios definidos por la autoridad en el documento impugnado.
2. Se incluyan los aspectos precisados en la presente ejecutoria, en cuanto a que, en la capacitación, igualmente, se consideren los escenarios siguientes:
 - a. Cuando el elector escriba el apodo, sobrenombre o las siglas de un candidato **y las correspondientes al partido que lo postuló, el voto evidentemente contará para el candidato y el partido correspondiente.**
 - b. Cuando el elector escriba el apodo, sobrenombre o las siglas de un candidato **y las correspondientes a dos o varios de los partidos que lo postularon en coalición, el voto será válido y se repartirá conforme a las reglas.**
 - c. Si el votante **escribe el apodo, sobrenombre o las siglas de un candidato y un partido que NO lo postuló, el voto será NULO.**
 - d. Cuando marque el emblema de un candidato independiente y/o el elector escriba el apodo, sobrenombre o las siglas del mismo, **el voto evidentemente contará para la candidatura independiente.**

**SUP-RAP-160/2018
Y ACUMULADOS**

e. Cuando el elector marque el emblema de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo se estará a lo prescrito en la sentencia correspondiente al SUP-RAP-151/2018.

Lo anterior lo deberá realizar en la **próxima sesión del CG**, y sin perjuicio de adoptar los mecanismos que estime más eficaces para la ejecución de la presente determinación.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los expedientes SUP-RAP-161/2018, SUP-RAP-162/2018, SUP-RAP-163/2018, SUP-RAP-164/2018 y SUP-RAP-165/2018 al SUP-RAP-160/2018.

SEGUNDO. Se **modifica** el acuerdo impugnado, conforme a las consideraciones y para los efectos precisados en esta sentencia.

Notifíquese, como en derecho corresponda.

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

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO RAZONADO QUE EMITEN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS.²⁸

Con el respeto que nos merecen la Magistrada Presidenta y los Magistrados, emitimos el presente voto razonado, con el fin de expresar las razones que nos llevaron a votar a favor del proyecto, a pesar de contener aspectos con los que estuvimos en desacuerdo, y que fueron aprobados por mayoría de votos al resolverse la diversa apelación SUP-RAP-151/2018.

²⁸ En términos de lo dispuesto en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

SUP-RAP-160/2018 Y ACUMULADOS

En efecto, en esta misma fecha, el Pleno de la Sala Superior resolvió el recurso de apelación SUP-RAP-151/2018 por mayoría de votos, para el efecto de considerar como inexistente el espacio de la boleta en que aparece el nombre y emblema de la entonces candidata independiente Margarita Ester Zavala Gómez del Campo. Por tanto, cualquier sufragio que se emita en su favor no podrá surtir efecto jurídico alguno, y se le dará el tratamiento de boleta depositada en blanco; es decir, como si quien haya estampado la marca a favor de dicha candidatura independiente cancelada, en realidad no hubiese marcado la boleta y así la haya depositado en la urna.

En tal sentido, se ordenó modificar el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave INE/CG511/2018, para los efectos legales conducentes, según quedaron explicitados en el párrafo anterior.

Al respecto, debemos señalar que votamos en contra de aquél asunto, precisamente porque desde nuestra perspectiva, el tratamiento que debían dársele a los sufragios que se lleguen a emitir en favor de dicha ciudadana, debían ser considerados como votos emitidos a favor de candidaturas no registradas, pues en nuestro concepto, dichos sufragios encuadrarían en dicho calificativo, al ser emitidos en favor de una persona que carece de tal postulación.

Pues bien, y volviendo al asunto que nos ocupa, es el caso que al resolverse la presente apelación, se especificó que debía modificarse el acuerdo INE/CG515/2018, por el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral instruyó a los órganos desconcentrados a reforzar la capacitación del funcionariado de las mesas directivas de casilla, en materia de votos válidos y votos nulos, a efecto de considerar como válidos aquellos en que se advierta la intención manifiesta de la ciudadanía al momento de sufragar.

Dentro de los efectos ordenados en la ejecutoria dictada en autos del recurso de apelación SUP-RAP-160/2018, está uno que dice: *En los*

términos del SUP-RAP-151/2018, las marcas en el emblema de la candidata independiente que renunció no producirán efecto jurídico alguno.

No obstante, votamos a favor del proyecto debido a que la sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-151/2018 resulta vinculante para los suscritas, pues constituye una sentencia firme, definitiva e inatacable, al haber sido dictada por un órgano jurisdiccional de carácter terminal, por la que se definió la situación jurídica que debía imperar ante la situación sometida a esta jurisdicción respecto de aquella materia litigiosa.

Por tanto, para efectos de la resolución de la apelación de clave SUP-RAP-160/2018, impera lo resuelto en aquél asunto, y nos obliga a considerarlo de tal manera al momento de votar el proyecto de resolución correlativo, razón que nos llevó a votar en favor de la propuesta, a pesar de que en el diverso asunto lo hicimos en sentido inverso.

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**