

**JUICIO PARA LA PROTECCION DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA.**

EXPEDIENTE: JDC-99/2021

ACTOR: SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA
SEPÚLVEDA.

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DE
LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL DE
NUEVO LEÓN.

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA
PATRICIA DE LA GARZA RAMOS.

**MAGISTRADO PONENTE EN
REASIGNACION:** MTRO. JESÚS
EDUARDO BAUTISTA PEÑA.

SECRETARIO: LIC. MIGUEL ANGEL
GARZA MORENO.

COLABORÓ: DR. ROGELIO LÓPEZ
SÁNCHEZ.

Monterrey, Nuevo León, a veintisiete de marzo de dos mil veintiuno.

Sentencia definitiva que **confirma** el Acuerdo **CEE/CG/083/2021**, al considerarse que no es contrario a la Constitución el tenor legislativo establecido en el artículo 188, fracción II, segundo párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

GLOSARIO	
Actor:	Samuel Alejandro García Sepúlveda, en su carácter de candidato a la Gubernatura del Estado de Nuevo León, postulado por el partido Movimiento Ciudadano
Acuerdo de respuesta:	Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de clave: CEE/CG/083/2021, mediante el cual se otorga respuesta al ciudadano Samuel Alejandro García Sepúlveda, respecto a la solicitud de ordenar imprimir las boletas electorales, incluyendo la fotografía de las candidaturas a la elección a la Gubernatura.
Comisión Electoral:	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
Convención Americana:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CoIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Ley Electoral Local:	Ley Electoral del Estado de Nuevo León
Pacto Internacional:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Local:	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

R E S U L T A N D O:

ANTECEDENTES¹

De las constancias que integran el expediente se desprende lo siguiente:

1. **Solicitud.** El seis de marzo, el Actor presentó ante la Comisión Electoral una solicitud en la que pidió que, al momento de imprimir las boletas electorales se incluyera la fotografía de todas las personas que participan en las candidaturas para la Gubernatura del Estado de Nuevo León.
2. **Acuerdo.** A la petición anterior recayó un acuerdo, dictado el 13 de marzo por el Consejo General de la Comisión Electoral, mediante el cual dio respuesta, mismo que tiene la clave: CEE/CG/083/2021.
3. **Juicio para la ciudadanía.** El diecisiete de marzo, el Actor promovió Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano a fin de controvertir el Acuerdo CEE/CG/083/2021.
4. **Radicación, requerimiento y turno a ponencia.** El veinte de marzo, la Magistrada Presidenta de este Tribunal dictó un acuerdo por el que: **i)** radicó la demanda del juicio con la clave JDC-99/2021; **ii)** turnó el asunto a la ponencia a su cargo; y **iii)** requirió a la responsable que publicitara el medio de impugnación, remitiera las constancias del expediente y rindiera su informe circunstanciado.
5. **Admisión de pruebas y cierre de instrucción.** El veinticinco de marzo, se dictó auto de admisión de pruebas, y al considerar que no había más diligencias pendientes de desahogar, se declaró cerrada la instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.
6. **Sesión de Resolución y reasignación de proyecto.** El día veintisiete de marzo tuvo lugar la sesión de resolución, en la que, al no haber sido aprobado por la mayoría requerida el proyecto primigenio, se reasignó el asunto, determinando la Presidencia que el engrose respectivo estuviera a cargo de la ponencia del Magistrado **JESUS EDUARDO BAUTISTA PEÑA.**

¹ Las fechas que se citan corresponden al presente año, salvo precisión en contrario.

CONSIDERANDO:

7. **COMPETENCIA.** Este órgano colegiado de justicia comicial es competente para conocer y resolver el presente asunto, ya que se trata de un juicio de la ciudadanía promovido por el Actor mediante el cual controvierte el Acuerdo CEE/CG/083/2021, el cual está vinculado con la elección a la Gubernatura del Estado.²
8. Lo anterior atento a lo establecido en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44 y 45, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; y, 1, fracción I, 85, fracción II y 276 de la Ley Electoral; así como en las Normas Especiales³ emitidas por esta autoridad.
9. **Justificación de resolver en Sesión No Presencial.** Este Tribunal emitió, en fecha veinticuatro de diciembre de dos mil veinte, el acuerdo 10/2020, en el cual, en su punto de acuerdo primero, determino adoptar, como medida extraordinaria, la celebración de las sesiones públicas de resolución de su competencia mediante video conferencia. En ese sentido, se justifica la resolución del asunto de manera no presencial.

ESTUDIO DE FONDO

10. **Respuesta de la autoridad.** El Consejo General de la CEE respondió la solicitud descrita en el párrafo 1 de este fallo, en los términos siguientes.
 - Carecía de atribuciones para inaplicar la norma cuestionada, pues dicha facultad está reservada sólo a los Tribunales Constitucionales, de conformidad con el criterio jurisprudencial emitido por la *Suprema Corte*.⁴
 - Conforme al precedente emitido por la *Sala Superior* en el expediente SUP-JDC-223/2018 se estableció que la no inclusión de la fotografía o silueta en el emblema que habrá de utilizarse en la boleta electoral, es una medida razonable, necesaria y proporcional para garantizar la igualdad y equidad en la contienda electoral, en términos de lo establecido en los artículos 35 y 41 de la *Constitución Federal*,

² Lo anterior, con fundamento en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I) de la *Constitución Federal*; 44 y 45, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nuevo León; 1, fracción I, 85, fracción II y 276, de la *Ley Electoral Local*; así como en las normas especiales para la tramitación del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (Directrices aprobadas por el Pleno de este órgano jurisdiccional mediante acta de sesión extraordinaria celebrada el día diez de noviembre de dos mil catorce. Consultable en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicado el diecisiete de ese mes y año).

³ Directrices aprobadas por el Pleno de este órgano jurisdiccional mediante acta de sesión extraordinaria celebrada el día diez de noviembre de dos mil catorce. Consultable en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicación de fecha diecisiete de ese mes y año.

⁴ Al respecto, invocó la tesis 2a CIV/2014 emitida por la Segunda Sala de la *Suprema Corte*, de rubro: CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO. Publicada en la dirección electrónica <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>

dado que atendiendo a la razón esencial que subyace en la norma ahí cuestionada, el legislador tuvo como propósito la absoluta libertad del electorado a fin de que emitiera su voto sin ninguna influencia.⁵

- La *Ley Electoral Local* no permite la posibilidad de que se incluya la fotografía de las candidaturas en las boletas electorales, por lo que existe una prohibición expresa, lo cual es acorde con el criterio establecido por la *Sala Superior*.⁶

11. **Agravios del actor.** En su demanda, el actor hace valer los siguientes conceptos de anulación.

- Que la aplicación del artículo 188 fracción II segundo párrafo de la Ley Electoral local por la responsable es inconstitucional e inconveniente, ya que establece que en la boleta electoral no se incluirá la fotografía o silueta del Candidato, situación que restringe su derecho humano al voto activo y pasivo.
- Como consecuencia de lo anterior, solicita que este órgano jurisdiccional efectúe un test de proporcionalidad sobre la medida (norma) a efecto de verificar su constitucionalidad y convencionalidad con los numerales 35 fracción II de la Constitución federal y sus correlativos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- En su demanda, el actor reconoce expresamente (visible a páginas 23 a 24) que dicha norma que impugna sí satisface la primera fase del test de proporcionalidad, es decir, que tiene una finalidad constitucionalmente válida.
- Sin embargo, aduce que la norma no es idónea, ya que dicho precepto no está orientado a maximizar y operar las formas de ejercicio del derecho al sufragio pasivo y activo, limitando la libertad y facilidad del ciudadano de elegir al Candidato de su preferencia.
- Continúa su argumentación, alegando que favorece el derecho de los votantes a estar mejor informados respecto de las opciones políticas que se postulan. Como argumento central para alegar su inconstitucionalidad, aduce que la no inclusión de la fotografía de todos los Candidatos en las boletas "posiciona a la nación en una situación de negación e invisibilidad de un elemento indispensable... viéndose afectado a su vez, por esa negación, a un gran número de la comunidad de posibles electores que afectan el principio del ejercicio del sufragio universal, como lo es las personas mayores, las personas con baja instrucción educativa que no pueden leer, así como también a personas con una condición especial que se les hace difícil identificar al candidato de su preferencia con la lectura del nombre del Candidato y Partido Político".
- Aduce también que la medida no es idónea, ya que el permitir la inclusión de la fotografía o silueta de los Candidatos Independientes en la boleta electoral no afecta el principio de equidad, pues no produce una ventaja injustificada que pueda afectar el voto del electorado, pues dicha permisión sería aplicable a todos los Candidatos. Para este efecto, estima aplicable el precedente SUP-JDC-896/2015.
- En otro orden de ideas y como segundo agravio, el actor plantea que el numeral controvertido viola el principio de máxima publicidad electoral, toda vez que el mismo debe ser interpretado bajo los criterios interpretativos más favorables de los

⁵ Al respecto, la responsable citó la tesis LVI/2002 aprobada por la *Sala Superior*, de rubro: BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Suplemento 6, año 2003, páginas 87 y 88.

⁶ Sobre el particular, la responsable invocó la tesis XII/2002 aprobada por la *Sala Superior*, de rubro: BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Suplemento 6, año 2003, páginas 89.

Derechos Humanos, situación que, en su óptica ha sido evolutiva en los precedentes de Sala Superior.

- Asimismo, sostiene que la interpretación debe ser progresiva, ya que el hecho de imprimir las fotografías de los contendientes en la boleta electoral proporciona un elemento adicional para aquellas personas que tiene bajos niveles de instrucción, por lo que no hacerlo implicaría ir en contra de la progresividad de los Derechos Humanos, pues ello contribuye a que exista un voto más informado.
- Finalmente, sostiene que la inclusión de la fotografía en las boletas debe relacionarse con la situación actual de pandemia COVID-19, ya que las plataformas de Redes Sociales influirán en la comunicación y propuestas, siendo un elemento de convicción central dicha inclusión.

12. **Metodología de análisis.** Toda vez que los agravios se encuentran estrechamente vinculados, al hacerse valer sobre la supuesta inconstitucionalidad e inconventionalidad del artículo 188 fracción II segundo párrafo de la Ley Electoral local, estos se atenderán de manera conjunta, considerando que ello no causa afectación jurídica alguna, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental es que todos sean estudiados⁷, lo cual es acorde con la Jurisprudencia 4/2000, sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con el rubro siguiente: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".⁸

Primer Agravio Test de proporcionalidad de la norma cuestionada

13. En principio, cabe señalar que la Sala Superior ha precisado⁹ que la facultad que tienen los OPLE´s en materia de documentación electoral deriva de los artículos 41 Base V, Apartados B y C y 116, fracción IV, de la invocada Ley Fundamental, de la Constitución federal, lo cual incluye entre sus funciones, la impresión de documentos y la producción de materiales electorales, acorde a lo dispuesto en las respectivas leyes electorales. Por su parte, siguiendo esta lógica de sistema de fuentes, la libertad de configuración legislativa de que goza el legislador federal, se dejó a los Congresos de las entidades federativas, según se advierte del diverso numeral 216 de la LEGIPE¹⁰.

⁷ Jurisprudencia 43/2002. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51; Jurisprudencia 12/2001. EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17; Jurisprudencia 28/2009. CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

⁸ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

⁹ SUP-JDC-223/2018.

¹⁰ Artículo 216.

1. Esta Ley y las leyes electorales locales determinarán las características de la documentación y materiales electorales, debiendo establecer que:

a) Los documentos y materiales electorales deberán elaborarse utilizando materias primas que permitan ser recicladas, una vez que se proceda a su destrucción;

14. Ahora bien, tal y como ha señalado Sala Regional en el precedente apuntado¹¹, si bien el legislador de Nuevo León tiene la libertad configurativa para regular el ejercicio de un derecho humano de ser votado, es necesario verificar su regularidad constitucional, toda vez que dicha libertad no puede traducirse en modo alguno en una carta abierta o una herramienta ilimitada para prever situaciones explícitamente contrarias a la constitución, tuteladas por la remisión del constituyente al legislador local¹².
15. Por consiguiente, este margen de configuración legislativa del cual gozan las legislaturas locales puede estar sujeto al ejercicio del test de proporcionalidad. Recientemente, las Salas Regional¹³ y Superior¹⁴ han reconocido a dicho test como una herramienta hermenéutica y argumentativa para analizar la regularidad constitucional de una norma¹⁵. Es decir, para verificar su **idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto**. Lo anterior, con el fin de preservar el **contenido esencial** de los derechos políticos que pudieran estar en conflicto. Precisamente, la doctrina define como contenido esencial a aquel ámbito irreductible sin el cual, el derecho humano queda irreconocible¹⁶. De allí que sea necesario establecer pautas y directrices para evitar que sea nugatorio.
16. En el caso concreto, el actor aduce que la aplicación del artículo 188 fracción II segundo párrafo de la Ley Electoral aplicada por la responsable vulnera el contenido esencial del derecho político a votar y ser votado, de ahí que sea necesario analizar la norma a la luz del canon de proporcionalidad, tomando como punto de referencia los artículos 35 fracción II de la Constitución federal, así como 23 de la Convención Americana y 25 del Pacto Internacional. La norma impugnada es la siguiente.

b) En el caso de las boletas electorales deberán elaborarse utilizando los mecanismos de seguridad que apruebe el Instituto;

c) La destrucción deberá llevarse a cabo empleando métodos que protejan el medio ambiente, según lo apruebe el Consejo General o local respectivo, y

d) La salvaguarda y cuidado de las boletas electorales son considerados como un asunto de seguridad nacional.

¹¹ SM-JDC-5/2021, tema i.

¹² En el mismo sentido: P./J.11/2016 emitida por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 52.

¹³ SM-JDC-5/2021.

¹⁴ SUP-REC-52/2021.

¹⁵ Tesis XXI/2016. CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO.

¹⁶ GAVARA DE CARA, J. C., *Derechos Fundamentales y desarrollo legislativo la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la ley fundamental de Bonn*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 118 y ss; HÄBERLE, Peter, *La garantía del contenido esencial de los Derechos Fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 34 y ss; Del Real, Alberto, "¿Certeza del Derecho vs. Indeterminación jurídica? El debate entre Positivistas y Antipositivistas", en *Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie*, ARSP Beiheft Nr. 106, volume I (*Legal Theory/Legal Positivism and Conceptual Analysis*, Moreso, J.J., ed.), Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1st Edition 2007, pp. 94-106.

Artículo 188. La Comisión Estatal Electoral mandará hacer las boletas electorales, de acuerdo al modelo que haya aprobado. Estas deberán ser de diferentes colores según el tipo de elección de que se trate, con el objeto de reducir el margen de error en su manejo, y deberán elaborarse utilizando los mecanismos de seguridad que apruebe el Instituto Nacional Electoral en los términos de la Ley General de la materia.

La Comisión Estatal Electoral determinará el procedimiento para un foliado que haga posible un riguroso control, mismo que deberá hacerse garantizando el secreto del voto.

Las boletas electorales contendrán por lo menos los datos siguientes:

I. Fecha de la elección;

II. Nombre y apellido de los candidatos;

III. Emblemas a color que los partidos tengan registrados, los cuales aparecerán en igual tamaño y en el orden que les corresponda de acuerdo a la antigüedad de su registro vigente. En caso de coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. Cada partido político coaligado aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral.

Los emblemas de los candidatos independientes aparecerán después de los de los partidos políticos en el orden en que hubieren sido registrados. **En la boleta no se incluirá ni la fotografía ni la silueta del candidato.**

17. Este órgano jurisdiccional considera que no le asiste la razón al peticionante ya que, en principio parte de una premisa falsa. Considera que el artículo en cita limita o restringe de manera injustificada un derecho desde el plano convencional, cuando en realidad lo que está haciendo es regular o reglamentar el ejercicio de aquél. En efecto, acorde con lo dispuesto por los numerales 23 del Pacto de San José de Costa Rica y 25 del Pacto Internacional, el derecho que goza cualquier ciudadano a ser votado en "condiciones de igualdad" no implica que la reglamentación de un derecho humano sea arbitraria por sí misma.
18. La limitación referida en el párrafo precedente, es acorde a los numerales 30¹⁷ y 32.2¹⁸ del Pacto de San José de Costa Rica, que establecen "las leyes que se dictaren por razones de interés general" y el principio de proporcionalidad, es decir, que: "Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática."
19. La **premisas falsas** de la cual también parte el accionante es que, a partir del precedente de Sala Superior de clave: SUP-JDC-896/2015 este órgano jurisdiccional tiene la obligación de inaplicar la norma impugnada, sin embargo, su yerro se basa en que la primera regla para regular o reglamentar un derecho

¹⁷ Artículo 30. Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

¹⁸ Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos ...

2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

político es el principio de reserva de ley a través de una ley formal y materialmente válida¹⁹.

20. Este órgano jurisdiccional hace suya la afirmación de Sala Superior en el sentido que ni del texto de la Constitución federal o Tratados Internacionales se desprenden o establecen los requisitos que deben cumplir el diseño de las boletas electorales (por no corresponder a ese cuerpo normativo su desarrollo), lo que en modo alguno significa que su regulación pueda apartarse de los principios constitucionales rectores de los procesos electorales, ni afectar el núcleo esencial del derecho al sufragio activo y/o pasivo²⁰.
21. Lo anterior implica que el derecho a votar y ser votado tiene base constitucional, pero es de configuración legal.²¹ Esa regulación debe estar orientada por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que son rectores del proceso electoral, además del fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos y de candidaturas independientes, sin soslayar por supuesto la plena garantía del derecho al sufragio en su vertiente activo y pasivo.
22. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el Estado debe garantizar con medidas positivas que toda persona que sea formalmente titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos²², a través de medidas razonables y proporcionales (normas racionalmente válidas), ello, acorde a lo establecido en el artículo 32 de la Convención Americana²³. Concretamente, en el caso *Castañeda Gutman c. México* (párr. 157), la Corte destacó lo siguiente.

157. Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

23. En igual sentido, como sostiene Sala Superior, entre las obligaciones se encuentran: emitir códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio y la normativa necesaria en materia de elecciones, como son los requisitos

¹⁹ DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Tesis: 1a. CCXV/2013 (10a.); Registro: 2003975; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Página: 557.

²⁰ SUP-JDC-223/2018.

²¹ SUP-JDC-905/2013, SUP-JDC-494/2012, SUP-JRC-126/2001, SUP-JRC-127/2001; SUP-JRC-128/2001, SUP-REC-828/2016, por citar algunos casos.

²² CoIDH: Leopoldo López Mendoza Vs. Venezuela, párr. 108.

²³ CoIDH: Caso Yatama Vs. Nicaragua Sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 206.

que deben contener la boleta electoral tratándose de candidaturas independientes y las postuladas por los partidos políticos.

24. Por consiguiente, resulta entonces un fin legítimo e idóneo el haber atribuido al legislador local la posibilidad de regular y reglamentar el ejercicio del derecho al sufragio tanto pasivo como activo, en el tema de las boletas electorales, pues allí se establecen los elementos esenciales de esa documentación electoral sin que la posibilidad de incluir o no una fotografía resulte violatoria del contenido esencial del derecho a ser votado o a votar en condiciones de igualdad.
25. Esto es así, ya que la fotografía constituye un elemento adicional al establecido originalmente por el legislador local, proscribiendo incluso en ese sentido, la inclusión de la fotografía o la silueta del Candidato o Candidata a un cargo de elección popular. Además, dicho **fin legítimo de la norma** reside en el equilibrio entre los contendientes, ya que todos se encuentran bajo el mismo amparo de esa legislación sin que se traduzca en una ventaja indebida frente a los demás Candidatos.
26. En tal sentido, para refutar la hipótesis de constitucionalidad de la norma, el actor aduce que se vulnera y violenta el derecho de los votantes a estar mejor informados respecto de las opiniones políticas que se postulan, aduce que la no inclusión de la fotografía genera una situación de invisibilidad, viéndose afectada una gran comunidad de electorales, como los de baja instrucción, personas mayores, personas que no puedan leer, o con alguna condición especial que les haga difícil identificar al Candidato de su preferencia.
27. Por otra parte, si bien el actor coloca los siguientes argumentos dentro del test de idoneidad, estos corresponden al **subprincipio de necesidad**, toda vez que señala que no existe otra forma menos lesiva para los derechos políticos de la ciudadanía que el contar con una fotografía que les permita conocer de mejor forma las opciones políticas que se postulan, viéndose además afectada una proporción considerable de electores como personas mayores, personas con baja instrucción educativa, que no pueden leer, así como personas con condiciones especiales, como una discapacidad visual que se les dificulte leer.
28. Tampoco le asiste la razón al accionante, ya que resulta una medida **idónea y necesaria porque** sí garantiza la igualdad de condiciones entre las y los Candidatos que aparecerán y sean postulados por los Partidos y Coaliciones, ya que la inclusión de una fotografía como lo solicita el accionante, que está proscribido por la norma, constituye únicamente un elemento complementario de la boleta, **más no un elemento indispensable** sin el cual no pueda tenerse por completo el material electoral.
29. En tal sentido, son elementos indispensables de la boleta electoral, la referencia al tipo de elección, cargo de elección popular, emblema o logo, nombre completo, calidad de la candidatura, ya sea partidista o una Candidatura Independiente, así como el espacio para que el elector pueda marcar el sufragio a favor de la opción

política de su preferencia, por lo que no se observa que con la exclusión en la boleta electoral de la fotografía y/o silueta, se obstaculice el ejercicio del derecho al voto.

30. Es decir, la no inclusión de una fotografía de forma alguna afecta el contenido esencial del derecho a ser votado, ya que procura el equilibrio, a través de otras **formas, tales como** la existencia de apodos, emblemas, acompañados del nombre del Candidato.
31. No es óbice tampoco que el actor aduzca que ello afecta a las personas con alguna situación especial de dificultad para ver o poder leer, cabe señalar que el INE tiene un Protocolo para remediar este tipo de situaciones, las cuales son acordes al artículo 29 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, tales como mampara especial para las personas que usan sillas de ruedas o son de talla baja, Plantilla en sistema braille de las boletas electorales para las personas con discapacidad visual y porta urnas para las personas con discapacidad motriz para poder ejercer su derecho político²⁴.
32. En el mismo sentido, resulta ineficaz el planteamiento del actor cuando afirma que la fotografía es necesaria para aquellas personas que no sepan leer y escribir o que se encuentren físicamente impedidos para marcar sus boletas de voto, puesto que el propio numeral 279 párrafo 2 de la LEGIPE señala que podrán hacerse asistir por una persona de su confianza que los acompañe.
33. Tampoco resulta pertinente el argumento que hace el demandante en el sentido de que una persona adulta mayor sea considerada una persona con discapacidad o que pueda tener disminuida su capacidad para poder votar. Partir de tal supuesto, además de discriminatorio resulta ser una afirmación totalmente fuera de lugar.
34. Los derechos de las personas adultas mayores se encuentran plenamente garantizados en el Estado mexicano, si bien algunas de estas personas podrían considerarse bajo ciertas situaciones específicas, como vulnerables, la propia Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en su numeral 5, fracción VII inciso e) se guía bajo los criterios de atención preferente en los diversos órganos de representación y consulta ciudadana, mismos que son aplicados el día de la jornada electoral.
35. A lo anterior, se suma que los propios ciudadanos que son capacitados por el INE para desempeñarse como funcionarios de una mesa directiva de casilla, son capacitados con diversos Protocolos para la inclusión de personas con discapacidad, ya que forma parte de los materiales didácticos que implementa el INE para tal efecto. Por consiguiente, resulta falso el argumento del actor en el sentido de que no existe otra medida que la sola existencia de una fotografía para aminorar esas desventajas que pudiesen presentarse el día de la jornada electoral

²⁴ <https://centralelectoral.ine.mx/2020/01/09/conoce-protocolo-las-personas-discapacidad-puedan-votar-libremente/>

al momento de que un ciudadano emite su sufragio. **Por lo razonado con antelación, se debe tener por colmado el subprincipio de necesidad.**

36. También **resulta infundado su argumento en el sentido de que la medida e inaplicación** beneficiaría a todas las y los Candidatos a la Gubernatura. El presente medio de impugnación es un juicio que tiene efectos relativos, únicamente a las partes que promueven los medios de impugnación, sin que se adviertan circunstancias que permitan darle efectos generales al mismo. Luego entonces, si la solicitud del demandante fue individual, los efectos que podrían darse de manera eventual en una sentencia serían únicamente para el mismo, pero no para el resto de las y los Candidatos a la Gubernatura.
37. No obstante, con independencia de lo anterior, la medida establecida en la norma y cuya inaplicación solicita el imetrante **sí resulta proporcional en sentido estricto**, toda vez que parte de la premisa de la libertad de configuración legislativa en la Entidad Federativa como Nuevo León, cuya ponderación ha sido realizada previamente, bajo el principio del legislador racional, por tanto debe ser rechazada la idea de que el legislador trata de manera igual a supuestos distintos, pero sobre todo, que la propia legislación nacional (LEGIPE) a través del principio de reserva de ley, habilitó al legislador local para reglamentar y regular el derecho al sufragio tanto activo como pasivo mediante la permisión de elaborar el material electoral necesario para votar. Robustece este criterio lo dispuesto por la Sala Superior en la tesis de rubro: **BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY.**²⁵
38. Por ende, las razones que sirven para motivar la decisión de considerar con el suficiente peso y valor normativo a la medida legislativa, se fundamentan en los numerales 41 Base V, Apartados B y C y 116, fracción IV, de la Constitución federal, además de los requisitos que debe incluir exclusivamente la boleta contenidos en el numeral 188 de la Ley Electoral local, mismos que son los únicos indispensables elementos que debe contener aquella.
39. En síntesis, las razones expuestas previamente por el legislador local de Nuevo León al proscribir la aparición de la fotografía de las y los Candidatos, responde a razones constitucionales válidas y de peso que en forma alguna limitan el contenido esencial del derecho político como se ha sostenido, puesto que la reglamentación y el ejercicio legítimo de los Derechos es de configuración legal, el cual, para su materialización requiere de la elaboración de normas operativas que lo hagan efectivo.

Segundo y Tercer agravio sobre la violación a los principios de máxima publicidad y progresividad

²⁵ Tesis XII/2002, Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tercera Época, Volumen II, Tomo I, página 952.”

40. Resulta **infundado** el segundo agravio del quejoso, en torno a que, el numeral 188 fracción II segundo párrafo al proscribir la existencia de fotografías en la boleta viola el principio de máxima publicidad y de progresividad en materia de Derechos Humanos. Las razones de su aseveración las hace descansar en el precedente SUP-896/2015, donde la Sala Superior, precisamente ha destacado que, tratándose de la legislación del Estado de Querétaro, la permisión que tiene aquella legislación sobre la inclusión de la fotografía en la boleta electoral potencializa el principio de máxima publicidad y progresividad en materia de Derechos Humanos.
41. La concepción equivocada del actor es que parte de una premisa a partir de la cual la legislación analizada no es la misma, incluso la legislación en este caso concreto contiene una proscripción o prohibición expresa hacia la inclusión de ese elemento como una fotografía. Por consiguiente, en modo alguno abona a su argumento para derrotar la presunción de constitucionalidad del precepto en cuestión un precedente del Estado de Querétaro resuelto por Sala Superior si la legislación es diferente. Ello, aunado a que, como se dice en la propia sentencia de Sala Superior en cita, la inclusión de una fotografía es únicamente una cuestión adicional, pero no indispensable.
42. En palabras de Sala Superior, es “un elemento útil que contribuye para que el electorado identifique plenamente al Candidato por el cual puede expresar su sufragio”. Inclusive sirve para potencializar el derecho al voto, pero corresponde al legislador democráticamente electo decidir sobre su inclusión en la propia legislación, más no al juez electoral, pues no existe principio constitucional que obligue a la Entidad Federativa a contemplarlo. Dicho sea en otras palabras, el hecho de que la legislación estatal pueda contener ese elemento como parte de los que configuran la boleta, no implica que las legislaciones que no lo permitan, sean violatorias de derecho alguno, al no tratarse de un aspecto esencial, sin el cual, no fuere posible identificar a las personas contendientes.
43. Luego entonces, el **principio de máxima publicidad y de progresividad en materia de Derechos Humanos** en este caso concreto, está garantizado en la medida que tanto el legislador local como el INE, contemplaron los mecanismos ya expuestos en los párrafos 29 a 33 de esta sentencia, tales como la permisión de apodos en las boletas, la asistencia por personas de confianza el día de la elección a personas con algún tipo de discapacidad física o de bajos niveles de instrucción, entre otros.
44. Finalmente, resulta ineficaz el argumento del actor cuando sostiene que la inclusión de la fotografía en las boletas debe relacionarse con la situación actual de pandemia COVID-19, ya que las plataformas de Redes Sociales influirán en la comunicación y propuestas, siendo un elemento de convicción central dicha inclusión. Dicho argumento además de encontrarse fuera de contexto, en nada abona argumentativamente de manera lógica y jurídica para establecer una relación de causa-efecto o de enlace medianamente plausible que permita arribar

a una convicción siquiera lógica de la presunción de la pretendida causalidad que asume como válida entre Redes Sociales y COVID-19.

45. De esta manera, el autor hace afirmaciones sin sustento o fundamento²⁶, ya que no argumenta ni desestima o confronta los argumentos de la responsable en lo tocante a la motivación, sino que, de manera genérica aduce que existe una relación de causalidad, pero sin motivar el por qué existe dicha convicción, presuponiendo una situación superficial y fuera de todo contexto. Es decir, la formulación de su planteamiento la hace bajo consideraciones genéricas²⁷ y de manera ambigua y superficial²⁸.
46. En consecuencia, se declaran inoperantes los agravios del demandante en lo que respecta al tercer agravio.

EFECTOS

47. Por consiguiente, al resultar **infundados** unos e **inoperantes** otros de los agravios expuestos por el Actor, se resuelve lo siguiente.
48. Se **confirma** el **Acuerdo CEE/CG/083/2021** por las razones aquí expuestas

RESOLUTIVO

ÚNICO.- Se confirma el acuerdo impugnado por las razones expuestas en este fallo.

NOTIFÍQUESE como corresponda en términos de ley. Así definitivamente lo resolvió el Pleno del H. Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, por **MAYORÍA DE VOTOS** de la Magistrada y Magistrados, **CLAUDIA PATRICIA DE LA GARZA RAMOS, JESÚS EDUARDO BAUTISTA PEÑA y CARLOS CÉSAR LEAL ISLA GARCÍA**, siendo ponente el segundo de los Magistrados mencionados, **y formulando voto particular en contra la Magistrada**

²⁶ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena época; Tomo XVI, Diciembre de 2002; p. 61.

²⁷ Tesis de jurisprudencia XX.J/54 "CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Octava época; Número 74, febrero de 1994; página 80.

²⁸ CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena época; Tomo XXV, Enero de 2007; p 2121.

Presidenta, ante la presencia del licenciado **ARTURO GARCÍA ARELLANO**, Secretario General de Acuerdos que autoriza. **DOY FE.**

RÚBRICA
LIC. CLAUDIA PATRICIA DE LA GARZA RAMOS
MAGISTRADA PRESIDENTA

RÚBRICA
MTRO. JESÚS EDUARDO BAUTISTA PEÑA
MAGISTRADO

RÚBRICA
LIC. CARLOS CÉSAR LEAL ISLA GARCÍA
MAGISTRADO

RÚBRICA
LIC. ARTURO GARCÍA ARELLANO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

PROYECTO DE SENTENCIA SOMETIDO AL PLENO, QUE PRESENTA COMO **VOTO PARTICULAR** LA SUSCRITA **MAGISTRADA PRESIDENTA CLAUDIA PATRICIA DE LA GARZA RAMOS**, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 316, FRACCION II, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEON.

SÍNTESIS DEL PROYECTO PROPUESTO AL PLENO: En el proyecto se propuso revocar el Acuerdo CEE/CG/083/2021 emitido por el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León; al determinarse que el artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado, en la porción normativa que establece que *en la boleta no se incluirán ni la fotografía ni la silueta del candidato*, no es constitucional, por lo que se planteó declarar su inaplicación al caso concreto.

GLOSARIO	
Actor:	Samuel Alejandro García Sepúlveda, en su carácter de candidato a la Gubernatura del Estado de Nuevo León, postulado por el partido Movimiento Ciudadano
Acuerdo CEE/CG/083/2021:	Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, mediante el cual se otorga respuesta al ciudadano Samuel Alejandro García Sepúlveda, respecto a la solicitud de ordenar imprimir las boletas electorales, incluyendo la fotografía de las candidaturas a la elección a la Gubernatura
Comisión Electoral:	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
Convención:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Ley Electoral Local:	Ley Electoral del Estado de Nuevo León
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Local:	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

R E S U L T A N D O:

1. ANTECEDENTES.²⁹ De las constancias que integran el expediente se desprende lo siguiente:

1.1. Solicitud. El seis de marzo, el *Actor* presentó ante la *Comisión Electoral* un escrito en el que solicitó que al momento de imprimir las boletas electorales se incluyera la fotografía de todas las personas que participan en las candidaturas para la Gubernatura del Estado de Nuevo León.

1.2. Acuerdo. El trece de marzo, el Consejo General de la *Comisión Electoral* emitió el *Acuerdo CEE/CG/083/2021*.

²⁹ Las fechas que se citan corresponden al presente año, salvo precisión en contrario.

1.3. Juicio para la ciudadanía. El diecisiete de marzo, el *Actor* promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía a fin de controvertir el *Acuerdo CEE/CG/083/2021*.

1.4. Radicación, requerimiento y turno a ponencia. El veinte de marzo, la Magistrada Presidenta de este Tribunal dictó un acuerdo por el que: **i)** radicó la demanda del juicio con la clave JDC-99/2021; **ii)** turnó el asunto a la ponencia a su cargo; y **iii)** requirió a la responsable que publicitara el medio de impugnación, remitiera las constancias del expediente y rindiera su informe circunstanciado.

1.5. Admisión. El veinticinco de marzo, la Presidencia de este Tribunal emitió un acuerdo por el que admitió a trámite el medio de impugnación.

1.6. Admisión de pruebas y cierre de instrucción. El veinticinco de marzo, se dictó auto de admisión de pruebas, y al considerar que no había más diligencias pendientes de desahogar, se declaró cerrada la instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERACIONES:

1. COMPETENCIA

Este *Tribunal Local* es competente para conocer y resolver el presente asunto, ya que se trata de un juicio de la ciudadanía promovido por el *Actor* mediante el cual controvierte el *Acuerdo CEE/CG/083/2021*, el cual está vinculado con la elección a la Gubernatura del Estado.³⁰

2. PROCEDENCIA

³⁰ Lo anterior, con fundamento en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I) de la *Constitución Federal*; 44 y 45, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nuevo León; 1, fracción I, 85, fracción II y 276, de la *Ley Electoral Local*; así como en las normas especiales para la tramitación del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (Directrices aprobadas por el Pleno de este órgano jurisdiccional mediante acta de sesión extraordinaria celebrada el día diez de noviembre de dos mil catorce. Consultable en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicado el diecisiete de ese mes y año).

El presente juicio cumple los requisitos de procedencia establecidos en las normas especiales para la tramitación del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, como enseguida se explica:

a) Oportunidad. Se promovió dentro del plazo legal de cinco días, ya que el acto reclamado se emitió el trece de marzo, se notificó al *Actor* el mismo día, y la demanda se presentó directamente ante este Tribunal³¹ el diecisiete de enero posterior.

b) Forma. La demanda se presentó por escrito ante este Tribunal³²; en ella consta el nombre del promovente y su firma autógrafa; asimismo, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan hechos y agravios, además de los artículos supuestamente violados.

c) Legitimación. Se satisface este requisito, porque se trata de un ciudadano, quien, por su propio derecho y en su calidad de candidato a la Gubernatura del Estado de Nuevo León postulado por el partido Movimiento Ciudadano, controvierte el *Acuerdo CEE/CG/083/2021* emitido por la responsable.

d) Interés jurídico. Se cumple con esta exigencia, en virtud de que el *Acuerdo CEE/CG/083/2021* pudiera eventualmente vulnerar la esfera jurídica de derechos del *Actor*, porque, en caso de resultar fundados los agravios que plantea, se revocaría el mismo y se ordenaría lo procedente.

³¹ Cabe señalar que, lo ordinario, es que la demanda se presente ante la autoridad responsable del acto reclamado, sin embargo, a fin de maximizar el derecho de pleno acceso a la justicia, si el medio de impugnación electoral no se presenta ante la autoridad responsable de la emisión de la resolución o acto reclamado, como sucede en el caso, sino directamente ante este Tribunal, debe estimarse que esa presentación interrumpe el término y la demanda se promueve en tiempo, debido a que se recibe por el órgano jurisdiccional a quien compete conocer y resolver el medio de impugnación, porque constituye una unidad jurisdiccional. Sobre el particular, véase la jurisprudencia 43/2013 emitida por la *Sala Superior*, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUPE EL PLAZO.** Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 13, 2013, páginas 54 y 55.

³² Asimismo, la Magistrada Presidenta de este Tribunal ordenó su envío a la *Comisión Electoral* para que realizara la publicitación del medio de impugnación y se corriera traslado a los terceros interesados.

e) Definitividad. El requisito en cuestión está colmado, toda vez que la *Ley Electoral Local* no prevé un medio de impugnación que deba ser agotado de manera previa a este juicio.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Planteamiento del caso

3.1.1. Origen de la controversia

El *Actor* solicitó por escrito a la responsable que inaplicara el artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la *Ley Electoral del Estado*, en la porción normativa que establece que *en la boleta no se incluirán ni la fotografía ni la silueta del candidato*, porque, a su parecer, no es constitucional. En consecuencia, le pidió a la responsable que, al momento de imprimir las boletas electorales, incluyera la fotografía de las candidatas y candidatos de la elección para la Gubernatura del Estado de Nuevo León.

3.1.2. Consideraciones del Consejo General de la *Comisión Electoral* al emitir el *Acuerdo CEE/CG/083/2021*

La responsable dictó el acto reclamado en el que, básicamente, determinó que no era procedente acordar de conformidad lo solicitado por el *Actor* porque:

i). Carecía de atribuciones para inaplicar la norma cuestionada, pues dicha facultad está reservada sólo a los Tribunales Constitucionales, de conformidad con el criterio jurisprudencial emitido por la *Suprema Corte*.³³

ii). Conforme al precedente emitido por la *Sala Superior* en el expediente SUP-JDC-223/2018 se estableció que la no inclusión de la fotografía o silueta en el emblema que habrá de utilizarse en la boleta electoral, es una medida razonable, necesaria y proporcional para garantizar la igualdad y equidad en la contienda

³³ Al respecto, invocó la tesis 2a CIV/2014 emitida por la Segunda Sala de la *Suprema Corte*, de rubro: **CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO**. Publicada en la dirección electrónica <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>

electoral, en términos de lo establecido en los artículos 35 y 41 de la *Constitución Federal*, dado que atendiendo a la razón esencial que subyace en la norma ahí cuestionada, el legislador tuvo como propósito la absoluta libertad del electorado a fin de que emitiera su voto sin ninguna influencia.³⁴

iii). La *Ley Electoral Local* no permite la posibilidad de que se incluya la fotografía de las candidaturas en las boletas electorales, por lo que existe una prohibición expresa, lo cual es acorde con el criterio establecido por la *Sala Superior*.³⁵

3.1.3. Agravios hechos valer por el Actor en contra del Acuerdo CEE/CG/083/2021

La *pretensión* del Actor es que se revoque el acto reclamado y se decrete la inaplicación al caso concreto del artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la *Ley Electoral del Estado*, en la porción normativa que establece que *en la boleta no se incluirán ni la fotografía ni la silueta del candidato*.

Su *causa de pedir* la sustenta, fundamentalmente, en los agravios siguientes:

a). La incorporación de las fotografías de las personas contendientes en la boleta electoral, potencia el derecho humano al voto activo y pasivo, pues el electorado emite su sufragio de forma libre e informada.

b). El que se imprima las fotografías de las candidatas y candidatos contendientes en la boleta electoral, proporciona un elemento adicional para aquellas personas que tienen bajos niveles de instrucción, pues de no hacerlo implicaría ir en contra de la progresividad de los derechos humanos.

³⁴ Al respecto, la responsable citó la tesis LVI/2002 aprobada por la *Sala Superior*, de rubro: **BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO**. Publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Suplemento 6, año 2003, páginas 87 y 88.

³⁵ Sobre el particular, la responsable invocó la tesis XII/2002 aprobada por la *Sala Superior*, de rubro: **BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY**. Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Suplemento 6, año 2003, páginas 89.

c). Además, el que se imprima las fotografías de las candidaturas contendientes en la boleta electoral, potencia el principio de máxima publicidad electoral.

Por tanto, el **problema jurídico** a resolver consiste en determinar si el acto reclamado no se ajusta a los principios de constitucionalidad y legalidad como lo argumenta el *Actor* o, si bien, el Consejo General de la *Comisión Electoral* actuó conforme a Derecho al emitirlo.

4. CUESTIÓN PREVIA

En el presente asunto, el *Actor* solicita a este *Tribunal Local* un análisis de constitucionalidad del artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la *Ley Electoral del Estado*, en la porción normativa que establece que *en la boleta no se incluirán ni la fotografía ni la silueta del candidato*, porque, desde su perspectiva, es contrario a la *Constitución Federal*.

Al respecto, conforme a lo dispuesto por los artículos 1o. y 133, de la *Constitución Federal*, los jueces de cada entidad federativa están obligados a salvaguardar los derechos humanos contenidos en la *Constitución Federal* y en los tratados internacionales, **aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.**

En este sentido, los Tribunales Electorales del País, en los asuntos de su competencia, deben realizar el análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia que ponga fin al juicio.

La *Suprema Corte*, ha interpretado que esa obligación de los juzgadores se actualiza cuando advierten que se contravienen derechos humanos contenidos en la *Constitución Federal* o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **aun cuando no hayan sido impugnadas**, porque de esa manera sí se garantiza la prevalencia de los derechos humanos, frente a las normas ordinarias que los contravengan.³⁶

³⁶ Véase la jurisprudencia de la Segunda Sala de la *Suprema Corte*, de rubro: **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO**

En estos casos, el Pleno de la *Suprema Corte* ha precisado que los jueces están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la *Constitución Federal* y en los tratados en la materia.³⁷

De modo que, cuando ejerzan el control *ex officio*, tienen que cumplir con dos tipos de obligaciones concretas:

1) Velar por los derechos humanos contenidos en la *Constitución Federal* y en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable (principio *pro persona*); y,

2) Preferir los derechos humanos contenidos en la *Constitución Federal* y en los tratados internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, pudiendo en estos casos dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la *Constitución Federal* y en los tratados de la materia.

Para cumplir con lo anterior, los jueces deben realizar los siguientes pasos:

a) Una interpretación en sentido amplio del orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la *Constitución Federal* y en los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas con protección más amplia;

b) Una interpretación conforme en sentido estricto, que tendrá lugar cuando haya varias interpretaciones jurídicamente válidas; deberá llevarse a cabo partiendo de la presunción de constitucionalidad de leyes, y prefiriendo la interpretación que haga la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la *Constitución Federal* y los tratados internacionales para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y,

OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, pág. 555.

³⁷ Véase la Tesis del Pleno de la *Suprema Corte*, de rubro: **CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 535.

c) Inaplicación de la ley, cuando las alternativas no sean posibles.³⁸

Asimismo, los criterios jurisprudenciales de la *CIDH* resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la *Convención*, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado.³⁹

La *CIDH* ha establecido respecto a la práctica judicial, que los tribunales están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico, pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la *Convención*, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la *Convención* no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.⁴⁰

Refiere que, para ello, el Poder Judicial debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la *Convención*; y debe tomar en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación de la *CIDH*.

Lo anterior, tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la *Convención*, **como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos.**⁴¹

De igual forma, ha establecido que el control *ex officio* es una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado parte en la *Convención*, los cuales deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones

³⁸ Véase la Tesis: P. LXIX/2011 (9ª.) del Pleno de la *Suprema Corte*, de rubro: **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, pág. 552.

³⁹ Véase la jurisprudencia: P./J. 21/2014 (10a.) del Pleno de la *Suprema Corte*, de rubro: **JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Pág. 204.

⁴⁰ Casos de la *CIDH*: Rosendo Radilla Pacheco (2009), Fernández Ortega y otros (2010), Rosendo Cantú y otra, y Cabrera García y Montiel Flores (2010), todos contra México.

⁴¹ Conforme a la interpretación de la *CIDH* al artículo 2, de la *Convención*, en los Casos Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C. núm. 154, párrafo 124.

procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados.

Así adquiere sentido el mecanismo convencional, **el cual obliga a todos los jueces a prevenir potenciales violaciones a derechos humanos**, las cuales deben solucionarse a nivel interno.⁴²

Conforme a lo anterior, el control de convencionalidad *ex officio* no está limitado a las manifestaciones o actos de las partes, sino que puede ejercitarse por los órganos jurisdiccionales **respecto de normas que, bien sea expresa o implícitamente, deban emplearse para resolver en algún juicio y que puedan ser contrarias a los derechos humanos.**

En ese sentido, debe decirse que si bien en la *Constitución Federal*, en la *Constitución Local* y en la *Ley Electoral Local* no se establece de forma expresa la atribución de este órgano colegiado para emprender un análisis como el que solicita el promovente, lo cierto es que con el nuevo modelo de constitucionalidad y convencionalidad que se señaló, este *Tribunal Local* tiene facultades para llevar a cabo el análisis de constitucionalidad de la disposición cuestionada y, en su caso, declarar su inaplicación al caso concreto, si concluye que es contraria a la *Constitución Federal* y, además, cuenta con atribuciones suficientes para que, en su caso, se restituya el orden jurídico vulnerado mediante el dictado de la providencia necesaria.⁴³

4.1. Es procedente la inaplicación al caso concreto de la porción normativa del artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Electoral Local, que establece que en la boleta no se incluirán ni la fotografía ni la silueta del candidato, ya que es contraria a la Constitución Federal

⁴² Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párr. 69 a 72.

⁴³ Véanse la sentencia dictada por la *Sala Superior* en el expediente identificado con la clave SUP-JRC-147/2013 y acumulados, así como la Tesis XXV/2013, aprobada por la *Sala Superior*, de rubro: **ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES**", que se consulta en el sitio oficial de la Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de ese órgano jurisdiccional, en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

Son **fundados** los agravios hechos valer por el *Actor*, lo cuales se estudian de forma conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí.⁴⁴

El artículo 188, fracción III, párrafo segundo de la *Ley Electoral Local*, cuya inaplicación se solicita, establece en la porción impugnada lo siguiente: (...) *Los emblemas de los candidatos independientes aparecerán después de los de los partidos políticos en el orden en que hubieren sido registrados. En la boleta no se incluirá ni la fotografía ni la silueta del candidato* (...).

Como se ve, se trata de una norma que regula la prohibición de incluir la fotografía y/o la silueta tanto de las candidaturas independientes, como de las candidaturas postuladas por los partidos políticos.

En opinión de este *Tribunal Local*, la prohibición contenida en dicho precepto legal de incluir la fotografía o silueta de las candidaturas en la boleta electoral que se utilizarán en el actual proceso electoral en el Estado de Nuevo León, **es contraria a la Constitución Federal** pues no se considera una medida tendente a potenciar o maximizar el derecho humano al voto previsto en los artículo 35, fracciones I y II, y 41,⁴⁵ de la *Constitución Federal*, al no dotar a la ciudadanía de un elemento adicional y útil en la boleta electoral que le pueda permitir la emisión de un voto más informado y, por ende, más libre.

⁴⁴ Véase la jurisprudencia 4/2000 emitida por la *Sala Superior*, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados. Publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 4, año 2001, páginas 5 y 6.

⁴⁵ Dichas disposiciones constitucionales en esencia establecen: a). Son derechos de los ciudadanos votar en las elecciones populares y poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; b). La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; c). La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales y d). Entre los principios rectores inmersos en la materia electoral, en lo que al caso importa, destacan la equidad, certeza y legalidad.

Además, si bien dicha disposición regula la forma en que se ejercerá el derecho al voto, dicha facultad, dentro del ámbito de la libertad de configuración legislativa, no puede entenderse como absoluta, por lo que es posible someterla a un escrutinio constitucional en aras de determinar su proporcionalidad y racionalidad frente a la *Constitución Federal*.

4.1.2. La facultad de configuración legal que tiene el Congreso del Estado para expedir leyes en materia electoral no es absoluta, pues debe ser acorde con el principio de proporcionalidad y racionalidad

Es cierto que existe una amplia libertad de configuración legal del Congreso del Estado de Nuevo León para regular la norma impugnada; sin embargo, la *Suprema Corte* ha establecido que dicha libertad no es **absoluta, irrestricta o ilimitada**, pues también se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la *Constitución Federal* y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1º. Constitucional.⁴⁶

Asimismo, la *Suprema Corte* y la *Sala Superior*, han sostenido el criterio de que la libertad configurativa del legislador se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por México. Ello, porque el principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho puede ser susceptible de constituir una violación del derecho citado.⁴⁷

⁴⁶ En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales. Véase la tesis jurisprudencial P./J.11/2016 emitida por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: **LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 52.

⁴⁷ Véase la jurisprudencia 1ª./J.45/2015, aprobada por la Primera Sala de la *Suprema Corte*, de rubro: **LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,

En este sentido, aunque los órganos legislativos cuentan con una legitimidad democrática, su actuación encuentra límites en los distintos principios y reglas emanadas de la *Constitución Federal*, pues de conformidad con el principio de supremacía constitucional,⁴⁸ la validez de toda legislación depende de que encuentre sustento constitucional y de que se ajuste a lo dispuesto en ella.

Por otra parte, la *Sala Superior* ha sostenido el criterio de que la facultad de configuración legal solo implica la autorización para regular las condiciones de operación en apego a los valores constitucionales, con observancia del principio de proporcionalidad, y para ello debe verificarse su ejercicio a través de un test de proporcionalidad o ponderación de dicha regulación.

En tal virtud, si bien es competencia de las Legislaturas de los Estados determinar los requisitos para hacer operativo el derecho a ser votado, estableciendo los requisitos que deben cumplirse, esta facultad debe ejercerse con apego al principio de proporcionalidad y racionalidad,⁴⁹ dado que tiene como límite la propia esencia o naturaleza de los derechos.

De esta forma, el legislador ordinario puede, válidamente, establecer modalidades al derecho de participación en los procesos electorales, siempre y cuando se refieran a cuestiones secundarias o contingentes de ese derecho, pero nunca a la esencia del derecho en cuestión, por lo que tal restricción debe de cumplir con el principio de proporcionalidad.

4.1.3. Análisis del test de proporcionalidad del precepto legal impugnado, para verificar si se encuentra apegado a la regularidad constitucional

Libro 19, junio de 2015, Tomo I, 10ª Época, página 533. Así como la jurisprudencia 5/2016, sustentada por la *Sala Superior*, de rubro: **LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD**. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, páginas 31 y 32.

⁴⁸ Artículo 133 de la *Constitución Federal*.

⁴⁹ Véase la Tesis II/2014 aprobada por la *Sala Superior*, de rubro: **DERECHO A SER VOTADO. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS RESTRICCIONES DEBE SER CONFORME CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO)**. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 46 y 47.

La *Sala Superior* ha establecido que para efectuar un **test de proporcionalidad** la norma debe cumplir los requisitos siguientes: **a)** tener un fin constitucionalmente legítimo; **b)** resulte idónea; **c)** sea necesaria y **d)** sea proporcional en sentido estricto.⁵⁰

Al respecto, la Primera Sala de la *Suprema Corte* ha sustentado el criterio de que dicho instrumento de ponderación constitucional es útil para verificar la razonabilidad de la incidencia de disposiciones secundarias en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales. De esta forma, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales, deben observar los siguientes requisitos o sub principios:⁵¹

- **Fin constitucionalmente legítimo.** Conforme a este subprincipio, la intervención legislativa debe perseguir un fin constitucionalmente reconocido y, por ende, válido.
- **Idoneidad.** Consistente en que la medida resulte idónea para satisfacer el propósito constitucional.
- **Necesidad.** Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto.

⁵⁰ Al respecto, véase la Tesis XXI/2016, aprobada por la *Sala Superior*, de rubro: **CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO**, en la que, en lo que interesa, se sostiene que cuando la norma no sea abiertamente contraria a la *Constitución Federal*, pero instrumente, regule o delimite, en alguna medida el ejercicio de un derecho humano, para determinar su regularidad constitucional, necesariamente, debe sujetarse a un test de proporcionalidad, en el cual se verifique si atiende a un fin jurídicamente legítimo, así como a la necesidad, idoneidad y proporcionalidad para alcanzarlo, y que cuando no existe posibilidad de que las alternativas sean directamente acordes al sistema, se deberá decretar la inaplicación. Dicho criterio está publicado en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, páginas 74 y 75

⁵¹ Véase la tesis 1a. CCLXIII/2016, emitida por la Primera Sala de la *Suprema Corte*, de rubro: **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Décima Época, página 915.

- **Proporcionalidad en sentido estricto.** La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido.

A continuación, se procede al estudio del test de proporcionalidad de la norma que se tilda de inconstitucional.

a) Fin constitucional y legítimo

Al respecto, se considera que la norma cumple este presupuesto, pues en ella el Congreso Estatal de Nuevo León, regula y destaca el diseño y los requisitos que deberán contener las boletas electorales, lo cual conforme al artículo 41, de la *Constitución Federal*, es de libre configuración legislativa, pues lo que busca ese órgano legislativo es regular el ejercicio del derecho al sufragio de la ciudadanía neolonesa, establecido en la *Constitución Federal*.

En este sentido, el establecimiento de los requisitos que deben contener las boletas electorales, como son: la fecha de la elección, el cargo para el cual será votado el candidato o la candidata, su nombre completo, calidad de la candidatura, esto es, si se trata de una candidatura independiente; los emblemas a color de los partidos; los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de sus candidaturas, los emblemas de las candidaturas independientes, y el espacio para que el electorado pueda marcar su voto a favor de la opción política de su preferencia, constituyen requisitos que en condiciones de igualdad se erigen en los elementos esenciales que posibilitan el ejercicio del derecho al voto en su doble vertiente.⁵²

⁵² El artículo 188, de la *Ley Electoral Local* establece: La Comisión Estatal Electoral mandará hacer las boletas electorales, de acuerdo al modelo que haya aprobado. Estas deberán ser de diferentes colores según el tipo de elección de que se trate, con el objeto de reducir el margen de error en su manejo, y deberán elaborarse utilizando los mecanismos de seguridad que apruebe el Instituto Nacional Electoral en los términos de la Ley General de la materia.--- La Comisión Estatal Electoral determinará el procedimiento para un foliado que haga posible un riguroso control, mismo que deberá hacerse garantizando el secreto del voto.--- Las boletas electorales contendrán por lo menos los datos siguientes: **I.** Fecha de la elección; **II.** Nombre y apellido de los candidatos; **III.** Emblemas a color que los partidos tengan registrados, los cuales aparecerán en igual tamaño y en el orden que les corresponda de acuerdo a la antigüedad de su registro vigente. En caso de coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinan en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. Cada partido político coaligado aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral. Los emblemas de los candidatos independientes aparecerán después de los de los partidos políticos en el orden en

Los anteriores elementos contenidos en las boletas electorales, permiten distinguir claramente entre las diferentes opciones políticas, esto, con el fin garantizar la libertad del sufragio establecida por el artículo 41, de la *Constitución Federal*, al evitar que existan elementos cuya similitud pudieran crear confusión en el electorado.

De lo expuesto, se obtiene que el fin legítimo que busca la norma controvertida, consiste en lograr un equilibrio entre los contendientes al momento en que serán votados en las urnas por el cuerpo electoral. Además, se trata de una norma de contenido neutral por el que el legislador neolonés orienta a garantizar la igualdad de los contendientes hasta el momento de la emisión del sufragio.

b) Idoneidad

En consideración de este *Tribunal Local*, la norma impugnada por el *Actor* prevista en el artículo 88, fracción III, párrafo segundo, de la *Ley Electoral Local*, que establece que **en la boleta no se incluirán ni la fotografía ni la silueta del candidato** restringe de forma injustificada el derecho político de votar de la ciudadanía y de ser votado, establecido en el artículo 35, fracción I, en relación con la libertad del sufragio, garantizado por el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, ambos de la *Constitución Federal*, ya que no **cumple con el subprincipio de idoneidad**.

Esto, porque la prohibición de que se trata no garantiza de forma reforzada la libertad del sufragio de la ciudadanía neolonesa al momento de emitir su voto a favor de la opción política de su preferencia, y tampoco tiene en cuenta que el fundamento material de validez de todo el ordenamiento jurídico lo constituye precisamente el bloque de constitucionalidad –es decir, la *Constitución Federal* y los tratados internacionales suscritos por nuestro país–, en cuyo artículo 1º, de

que hubieren sido registrados. En la boleta no se incluirá ni la fotografía ni la silueta del candidato. **IV.** Cargo para el que se postula a los candidatos; **V.** Según la elección de que se trate: número de distrito local, nombre del Municipio, número de la sección electoral y folio; y **VI.** Las firmas impresas del Presidente y Secretario de la Comisión Estatal Electoral.

la *Constitución Federal* y conforme al nuevo paradigma de derechos humanos, se sustenta el principio pro persona.

Dicho principio, debe entenderse en el sentido de que todas las autoridades mexicanas, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos constitucionales (previstos en la *Constitución Federal*) y constitucionalizados (los contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea parte, atento a lo previsto en el artículo 1º, primer párrafo de la *Constitución Federal*); conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.⁵³

En este sentido, la norma cuestionada no supera el requisito o subprincipio de idoneidad del test de proporcionalidad, en tanto que el Congreso del Estado de Nuevo León perdió de vista que las normas relativas al derecho de voto, tanto activo como pasivo, deben ser interpretadas con un criterio de progresividad y maximización,⁵⁴ que proporcione la protección más amplia de su vigencia eficaz, en beneficio del titular del derecho político-electoral, en su caso y de todo el electorado, cuando así proceda.

De esta manera, la proscripción de que en la boleta electoral se incluyan elementos como la fotografía o la silueta de la candidatura, lejos de ayudar a

⁵³ A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, es posible sostener que la interpretación pro persona se torna en guía de la interpretación conforme que, a su vez, debe regir desde un primer momento toda lectura y operación jurídicas en las que se involucren disposiciones sobre derechos humanos. De esa suerte, esa interpretación requiere de la armonización de la norma a fin de que se dirija, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la protección más amplia. **Lo que, a la par, conlleva a extender los alcances de sus derechos al máximo y reducir sus limitaciones al mínimo.**

⁵⁴ Véase la jurisprudencia 28/2015 aprobada por la *Sala Superior*, que dice: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, fundamento 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 39 y 40.

garantizar el principio constitucional de la libertad del sufragio, más bien resta elementos gráficos que permitan hacer una distinción clara entre las opciones políticas que tiene el electorado, e identificar con mayor facilidad a la candidata o candidato de su predilección.

En oposición a esa prohibición, para este *Tribunal Local* la inclusión en la boleta electoral de la fotografía de la imagen y persona de las candidaturas que participan en una justa electoral, con apoyo en los principios de certeza, legalidad y máxima publicidad, constituye un elemento adicional que conlleva a maximizar un derecho humano reconocido en el referido bloque de constitucionalidad, como es el derecho al sufragio.⁵⁵

Ello, pues sin lugar a duda beneficia a la ciudadanía que elegirá libremente a sus representantes populares, al proporcionarle un elemento adicional a los expresamente previstos, lo cual se considera de utilidad para contribuir a que emita un voto libre y más informado; sobre todo para aquellos electores que pudieran no saber leer y no puedan entender adecuadamente la información que contiene la boleta electoral. Lo anterior es así, en la medida que corresponde a la ciudadanía, como cuerpo electoral, ejercer el derecho de voto activo, el cual debe ser universal, libre, secreto y directo.

Además, debe tenerse en cuenta que el principio rector de la materia electoral, consistente en la máxima publicidad, implica, entre otras cuestiones, que en el contexto de la contienda electoral debe exteriorizarse de modo claro y exhaustivo la imagen y persona de las y los candidatos a ocupar cargos de elección popular, pues de ese modo se contribuye al derecho a la información de la ciudadanía, lo que se traduce en posibilitar una identificación más rápida y precisa de las distintas alternativas políticas que contienden en la elección.

En tal virtud, si se incorporara la fotografía de las candidaturas en la elección de Gobernador en el Estado de Nuevo León, a partir de una interpretación que maximice el derecho humano al voto, constituiría una medida que resulta eficaz

⁵⁵ Véase la tesis LI/2015 emitida por la *Sala Superior*, de rubro: **BOLETA ELECTORAL. ES VÁLIDO INCLUIR LA FOTOGRAFÍA DE LOS CANDIDATOS (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO)**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 58 y 59.

para hacer vigente el referido principio constitucional de máxima publicidad en materia electoral, mismo que debe observar el Consejo General de la *Comisión Electoral*, de conformidad con el artículo 98, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁵⁶

De ahí que, como se ha razonado, la incorporación de dicho elemento a las boletas electorales contribuye a que en el momento en que la ciudadanía acuda a las urnas, por un lado, identifique plenamente a la candidatura de su preferencia y, por otro, se encuentre en mejores condiciones de ejercer su derecho humano al voto.

En tales condiciones, se estima que la mencionada fotografía representa un elemento que contribuye a maximizar o potenciar el derecho a votar y a ser votado para ocupar un cargo de elección popular, sin que en modo alguno se advierta que ese solo hecho ponga en peligro los principios que rigen la materia electoral.

Esto es así, pues no se advierte que la incorporación de la fotografía de las candidaturas atente en contra del sistema legal, si se toma en consideración que su inclusión en las boletas no configura propaganda ilegal, pues contribuye a identificar a la candidatura, con lo cual se da cumplimiento a los principios de certeza y máxima publicidad, previstos en el artículo 41, de la *Constitución Federal*, habida cuenta que el electorado tendría la oportunidad de reconocer la imagen de la candidata o candidato y así, tendrá mayores elementos para emitir un voto informado y libre.

El voto libre implica, además de condiciones externas que denoten la ausencia de injerencia en la voluntad del elector, una característica inherente a las condiciones internas de la ciudadanía para externar el sentido de su voto. En efecto, la libertad para la emisión del sufragio se encuentra también referida al ámbito interno de la voluntad del elector, lo que quiere decir que la ciudadanía

⁵⁶ El artículo 98, numeral 1 de la citada ley establece: 1. Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la *Constitución Federal*, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

cuenta con el derecho de expresar el sentido de su voto a favor de la opción que considere más idónea para ejercer la función de representante popular, sin que esa voluntad pueda válidamente restringirse, limitarse o acotarse, a las opciones o alternativas de candidaturas registradas por la autoridad administrativa electoral.

En este sentido, el sufragio libre debe entenderse como la libertad para que el electorado emita su voto en el sentido que considere más idóneo, decisión que se ve directamente beneficiada con información que le ayude a identificar con mayor certeza a sus candidaturas de preferencia, pues de lo contrario se estaría restringiendo el derecho a expresar con libertad la opción política que considere más idónea para ocupar el cargo respectivo.

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

Ello es así, en virtud de que el derecho y obligación al voto activo, constituye el elemento esencial en que se sustenta todo ejercicio democrático, porque es la participación de la ciudadanía la que determina la voluntad soberana del Estado, de tal manera que proporcionar a la ciudadanía elementos adicionales en la boleta electoral que le permita emitir un voto más informado contribuye a potenciar su libertad de voto, lo cual es acorde con lo dispuesto en el artículo 1° de la *Constitución Federal*.⁵⁷

Además, el solo hecho de que la fotografía de las candidaturas figure en la boleta electoral, ello no produce alguna afectación a la equidad de la elección, o bien, que sea un elemento inductivo al voto por condicionar o predisponer al electorado a favor o en contra de alguna de las opciones políticas a elegir.

⁵⁷ Véase la sentencia dictada por la *Sala Superior* en el expediente SUP-JDC-896/2015.

4.1.3. Como la norma que se tilda de inconstitucional no cumple el subprincipio de ser idónea conforme al test de proporcionalidad,⁵⁸ procede su inaplicación al caso concreto

Como se razonó, en el apartado anterior, la norma impugnada por el *Actor* prevista en el artículo 88, fracción III, párrafo segundo, de la *Ley Electoral Local*, que establece que *en la boleta no se incluirán ni la fotografía ni la silueta del candidato*, no cumple con el subprincipio de idoneidad, porque no se advierte la racionalidad legislativa al prohibir la inclusión de una fotografía o silueta, para garantizar la libertad del electorado y, como se vio, dicha prohibición en vez de potenciar el derecho humano al voto de una forma libre y más informada, restringe injustificadamente ese derecho, lo cual atenta contra el principio de progresividad previsto en el artículo 1º, de la *Constitución Federal*.

Esto es así, toda vez que, en concepto de este *Tribunal Local*, la inclusión en las boletas electorales de la fotografía de todas las candidaturas que contienden en la elección de la Gubernatura del Estado de Nuevo León, es una medida apta para potenciar la libertad del derecho al voto y, por lo tanto, no constituye una amenaza o riesgo para alguno de los principios rectores que rigen la materia electoral.

En consecuencia, al ser inconstitucional el artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la *Ley Electoral Local* en la porción normativa que se analiza, procede declarar su inaplicación al caso concreto.

5. EFECTOS

En razón de que este *Tribunal Local* declaró la inconstitucionalidad y, por ende, la inaplicación al caso concreto del artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la *Ley Electoral Local*, en la porción normativa que establece que *en la boleta no se incluirán ni la fotografía ni la silueta del candidato*; a continuación, se debe analizar si esa declaratoria sólo es procedente para el *Actor* en este medio de impugnación, o bien, si es aplicable o no, para todas las personas cuyas

⁵⁸ Derivado de la falta de idoneidad, es innecesario estudiar si la norma cumple con los diversos subprincipios de ser necesaria y proporcional en sentido estricto, pues ello sería impráctico al no superar el test de proporcionalidad, por lo que procede su inaplicación al caso concreto.

candidaturas participan en la elección al cargo de la Gubernatura del Estado de Nuevo León, que no fueron parte en este juicio.

Este *Tribunal Local* considera que a la presente sentencia debe dársele efectos generales o extensivos⁵⁹, pues su cumplimiento, grado de vinculación o exigencia, no están limitados exclusivamente a las partes que intervinieron en este proceso, sino que también trasciende en aquellas personas que no habiendo sido parte en el procedimiento, se encuentran en la misma situación jurídica (respecto del proceso electoral), circunstancia fáctica (interrelación material con el proceso) e identidad de derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados, respecto de la cual la inaplicación por inconstitucionalidad de la porción normativa del artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la *Ley Electoral Local*, les trae aparejado un beneficio a sus derechos.

Lo anterior es así, a fin de garantizar plenamente los principios de igualdad, certeza, u otros que pudieran verse afectados.

Considerar que la inaplicación decretada sólo procede respecto del *Actor* en este medio de impugnación, produciría una vulneración a otros principios y derechos fundamentales, como son el principio de igualdad y no discriminación, que, en el caso, se traduce en una afectación a los derechos de las demás candidaturas a la Gubernatura del Estado de Nuevo León, pues se les pondría en una situación de **desigualdad** frente al aquí *Actor*.

Por consiguiente, al resultar **fundados** los agravios expuestos por el *Actor*, procede establecer los efectos siguientes:

5.1. Se **revoca** el *Acuerdo CEE/CG/083/2021*.

5.2. Se **inaplica** al caso concreto el artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la *Ley Electoral Local*, en la porción normativa que prevé: “*En la boleta no se incluirán ni la fotografía ni la silueta del candidato*”.

⁵⁹ Criterio similar sostuvo la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-1191/2016.

5.3. Se **ordena** al Consejo General de la *Comisión Electoral* que, en el plazo de **dos días** contado a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, emita un acuerdo⁶⁰ mediante el cual determine que cuando se impriman las boletas electorales de la elección a la Gubernatura del Estado de Nuevo León, se deberá incluir la fotografía de las personas que participen como candidatas y candidatos de dicha elección; en la inteligencia que en los lineamientos o directrices que establezca deberá establecer que la inclusión de la fotografía de las candidaturas, deberán aparecer en la boleta electoral tantas veces como sean representadas por cada partido político que participe de forma coaligada, esto es, en función del número de partidos coaligados que postularon en común su candidatura.⁶¹

5.4. La *Comisión Electoral* deberá informar a este *Tribunal Local* el cumplimiento dado a esta sentencia en las **veinticuatro horas siguientes** a que ello ocurra, debiendo remitir las constancias que así lo acrediten, apercibida que, en caso de incumplimiento, se aplicará el medio de apremio que se juzgue pertinente establecido en el artículo 42, del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria a la materia conforme lo dispuesto en el artículo 288, párrafo segundo, de la *Ley Electoral Local*.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo impugnado.

SEGUNDO. Se **inaplica** al caso concreto el artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la *Ley Electoral Local*, en la porción normativa que prevé: “*En la boleta no se incluirán ni la fotografía ni la silueta del candidato*”.

⁶⁰ Cabe señalar, que el Consejo General de la *Comisión Electoral* emitió el acuerdo CEE/CG/63/2020 de seis de noviembre del año pasado, en cumplimiento a la sentencia dictada por este *Tribunal Local* en el recurso de apelación RA-009/2020, por el que modificó el calendario electoral 2020-2021, para establecer que **el nuevo plazo o fecha límite para que el Consejo General de dicha Comisión ordene la impresión de las boletas electorales que se utilizarán las elecciones de la gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos a celebrarse en la entidad el seis de junio de este año, será el tres de abril de dos mil veintiuno**. Por tanto, es claro para este *Tribunal Local* que existe tiempo suficiente para que la responsable cumpla en sus términos esta ejecutoria.

⁶¹ Esto, no implica una trasgresión a la equidad de la contienda, pues lo que en realidad se busca con dicha medida es tener un parámetro objetivo y cierto que permita advertir cuál es la verdadera representatividad que tiene cada uno de los partidos políticos coaligados.

TERCERO. Se **ordena a** la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León que proceda en los términos señalados en el apartado “**5. EFECTOS**” de esta sentencia.

CUARTO. Se **ordena** dar vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para los efectos legales a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Por las consideraciones antes expuestas, presento como voto particular el proyecto sometido a consideración del Pleno por la ponencia a cargo de la suscrita.

RÚBRICA

**LIC. CLAUDIA PATRICIA DE LA GARZA RAMOS
MAGISTRADA PRESIDENTA**

La resolución que antecede se publicó en la lista de acuerdos de este Tribunal el 27-veintisiete de marzo de 2021-dos mil veintiuno. - **Conste. Rúbrica**