

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

**EXPEDIENTE:** SM-JDC-262/2015

**ACTORES:** JOSÉ MANUEL FARCA SULTÁN Y  
EDUARDO MIGUEL SÁNCHEZ YÁÑEZ

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

**MAGISTRADO PONENTE:** YAIRSINIO DAVID  
GARCÍA ORTIZ

**SECRETARIO y SECRETARIA:** RICARDO  
ARTURO CASTILLO TREJO y SARA JAEL  
SANDOVAL MORALES

Monterrey, Nuevo León, a veintiséis de marzo de dos mil quince.

**Sentencia definitiva** que **confirma** la resolución de fecha seis de marzo del dos mil quince, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en los autos del expediente TEEQ-RAP/JLD-8/2015, toda vez que: 1) tanto el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, así como el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro están facultados para actuar en el ámbito de sus respectivas competencias al analizar el cumplimiento de la legislación en materia de candidaturas independientes; 2) ya que a los actores les encontraba precluido el derecho para controvertir la Convocatoria y los Lineamientos para la postulación de candidatas y candidatos independientes con motivo de su segunda convocatoria pues no se trató de un acto nuevo impugnado en su integridad.

**GLOSARIO**

<b><i>Constitución Federal</i></b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b><i>Convocatoria y Lineamientos:</i></b>	Convocatoria para la postulación de candidatas y candidatos independientes y sus Lineamientos
<b><i>Instituto Local:</i></b>	Instituto Electoral del Estado de Querétaro
<b><i>Ley Electoral Local:</i></b>	Ley Electoral del Estado de Querétaro
<b><i>Tribunal Responsable:</i></b>	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro

## 1. ANTECEDENTES

**1.1. Primera publicación de la Convocatoria y de los Lineamientos.** El doce de diciembre de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” la Convocatoria y los Lineamientos dictados por el Instituto Local.

**1.2. Registro y declaración de procedencia.** Con fecha veintisiete de enero de esta anualidad, José Manuel Farca Sultán como propietario y Eduardo Miguel Sánchez Yáñez como suplente, presentaron la solicitud de registro como aspirantes a una candidatura independiente para el cargo de diputado por el Distrito I del estado de Querétaro, solicitud que fue aprobada mediante resolución dictada en el expediente IEEQ/CI/CD-I/2015-P, por el Consejo Distrital I del Instituto Local el día tres de febrero.

**1.3. Segunda publicación de la Convocatoria y Lineamientos.** En cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Responsable en el expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2014 de fecha cuatro de febrero, el Instituto Local publicó por segunda ocasión la Convocatoria, donde se modificaron las bases 2 y 4, así como diversas porciones de los artículos 7, fracción VII, 19, párrafo 1 y 21, párrafo 1, fracción I, de los Lineamientos.

2

Las modificaciones ordenadas por el Tribunal Responsable versaron únicamente sobre la forma en que los aspirantes a candidatos y la ciudadanía podrían hacer llegar al Instituto Local las manifestaciones de apoyo ciudadano correspondientes.

Dicha publicación fue realizada en el Periódico Oficial de la entidad el día siete de febrero de esta anualidad.

**1.4. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, reencauzamiento y juicio local.** Con fecha diez de febrero del dos mil quince, los actores presentaron ante el Consejo Distrital I del Instituto Local, demanda de juicio ciudadano federal a través de la cual se impugnó la segunda publicación de la Convocatoria y los Lineamientos, la cual fue remitida para su trámite ante esta Sala Regional.

Mediante acuerdo plenario de fecha diecisiete de febrero, se resolvió reencauzar la demanda al medio de impugnación local que correspondiera.

El Tribunal Responsable, recibió el expediente el diecinueve de febrero posterior, radicó el medio de impugnación como recurso de apelación bajo el número de expediente TEEQ-RAP/JLD-8/2015 y con fecha seis de marzo dictó la sentencia correspondiente, en el sentido de confirmar la Convocatoria y los Lineamientos en lo que fueron materia de impugnación

**1.5. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** Inconformes con la sentencia del Tribunal Responsable, los actores promovieron juicio ciudadano federal.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Regional es competente para conocer el presente medio de impugnación, toda vez que el acto controvertido consiste en una resolución dictada por el Tribunal Responsable relacionada con los requisitos para obtener el registro como candidato independiente a diputado por el principio mayoría en el estado de Querétaro, cuestiones que corresponden al ámbito competencial material y territorial de este órgano jurisdiccional.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3

## **3. ESTUDIO DE FONDO**

### **3.1. Planteamiento del caso**

Los actores controvierten la resolución dictada por el Tribunal Responsable esgrimiendo los siguientes motivos de disenso:

Del análisis del agravio **PRIMERO** se advierten los siguientes argumentos.

Manifiestan que es inválido el argumento del Tribunal Responsable relativo a la preclusión para impugnar la segunda convocatoria al no haber controvertido la primera ya que el porcentaje de apoyos ciudadanos requerido se preserva.

Señalan que la expedición y la vigencia de la segunda publicación de la Convocatoria les causa un perjuicio personal y directo, ya que el requisito de obtener el apoyo ciudadano resulta excesivo, aunado a que la forma en que se tendrá que recabar el apoyo ciudadano es inválido pues no

incluyen un apartado de protección de datos personales, por lo que se encuentra impedido material y jurídicamente para recabar los apoyos requeridos.

Argumentan que los magistrados que integran el Tribunal Responsable actuaron de forma inquisitoria al no permitir su participación directa como candidatos independientes, dejando la figura como un cúmulo de buenas intenciones.

En el agravio **SEGUNDO** se sostiene lo siguiente:

El Tribunal Responsable y el Instituto Local usurpan la soberanía popular al resolver sobre la procedencia del registro solicitado, ya que le correspondería al pueblo y no a los órganos mencionados decidir si es su voluntad que una persona determinada se postule o no como candidato independiente.

4

Señalan que la actuación del Tribunal Responsable transgrede diversas disposiciones de la Constitución Federal, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales garantizan la libre participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del país.

Por cuestiones de método y atendiendo a los planteamientos de los recurrentes, en primera instancia se analizará el agravio segundo.

### **3.2. Participación del Tribunal Responsable y del Instituto Local en el procedimiento para la obtención de la candidatura independiente.**

Las manifestaciones relacionadas con la supuesta violación al artículo 39 de la Constitución Federal por parte del Tribunal Responsable y del Instituto Local, resultan carentes de sustento, de conformidad con los siguientes razonamientos.

En efecto, el artículo 39 de la Constitución Federal reconoce que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público tiene su origen en el pueblo y que el fin último de las instituciones públicas es el de servirlo. Así, la redacción de este precepto hace evidente que uno de los fines de cualquier institución pública es el de servir a la colectividad, esto en el marco de sus competencias constitucionales y legales correspondientes.

Ahora, el servicio público brindado por las instituciones debe encontrarse apegado al marco normativo correspondiente, pues por mandato de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe encontrarse fundado y motivado, con independencia de que tanto los actos emitidos por la autoridad como el marco legal correspondiente puedan ser sujetos al control jurisdiccional, a efecto de verificar su congruencia con el marco jurídico fundamental.

Lo anterior resulta relevante, pues en materia de candidaturas independientes la Constitución Federal reconoce en su artículo 35, fracción II, el derecho de los ciudadanos para acceder a los puestos de elección popular por esta vía, sin embargo, dicho derecho es susceptible de ser regulado tal cual lo establece el precepto normativo invocado.

Así, del análisis del Libro Segundo “De los procedimientos electorales”, Título Segundo “Del registro y sustitución de candidatos a cargos de elección popular”, Capítulo Segundo “Del registro”, Sección Segunda “De los candidatos independientes”, que abarca los artículos 204 al 227 de la Ley Electoral Local, se advierte cuáles son las reglas para permitir que los aspirantes a candidatos independientes pudieran manifestar su interés para contender bajo esa figura, así como los requisitos para adquirir la calidad de candidato, siendo que dicha normativa fue dada por el poder legislativo del estado, que se integra por representantes populares electos a través del voto libre y secreto, es decir, de depositarios de la soberanía popular que a través del proceso de creación legislativa establecieron los dispositivos que consideraron más acordes a la realidad del estado de Querétaro.

Resulta de especial relevancia tener en cuenta que las reglas legislativas se materializan en un diverso acto administrativo, en este caso en la Convocatoria y en los Lineamientos, los cuales se sujetan al principio de jerarquía normativa. Asimismo, en la calificación de los requisitos establecidos en la Convocatoria y Lineamientos correspondientes la autoridad administrativa electoral tendrá que sujetarse al marco normativo, y determinar con apego al mismo la procedencia o improcedencia de los registros como aspirante y posteriormente como candidato independiente.

En estos términos, el Instituto Local y el Tribunal Responsable, al desplegar sus funciones dentro de sus respectivas competencias y en observancia del marco jurídico, en forma alguna transgreden la soberanía popular, sino que, se tornan en instituciones encaminadas a garantizar

que la función electoral tanto, en el ámbito administrativo como jurisdiccional, se desarrolle de forma adecuada, permitiendo que la renovación de los poderes de la entidad se dé a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Por lo anterior, carecen de razón los actores cuando señalan que la actuación tanto del Tribunal Responsable como del Instituto Local, trasgreden el principio de soberanía popular plasmado en el numeral 39 de la Constitución Federal, pues su labor se concreta, respectivamente, a ejecutar las leyes electorales y a discernir sobre los planteamientos hechos valer por los accionantes, siendo que a través del despliegue de sus facultades es precisamente como ejercen las funciones que les fueron delegadas por el pueblo.

6

Por otra parte, se advierte lo inadecuado del planteamiento de los recurrentes al sostener que el Instituto Local y el Tribunal Responsable se sustituyen a la voluntad popular al calificar la procedencia del registro de su candidatura independiente, en concreto sobre el requisito atinente a conseguir el apoyo ciudadano establecido en el artículo 222, fracción I, de la Ley Electoral Local. Lo anterior pues este requisito permite precisamente que sea la sociedad la que a través de la expresión de su apoyo determine la fuerza electoral que un ciudadano pudiera llegar a tener, lo que justificaría el acceso a la candidatura así como a las prerrogativas necesarias para contender en el proceso electoral en condiciones de equidad, justificándose incluso en la expectativa de triunfo correspondiente, tal como fue señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas.

### **3.3. Violación a derechos reconocidos en tratados internacionales.**

En su escrito de demanda, los actores aducen la violación de los artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos del preámbulo y artículos II, XVIII y XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, no obstante, tal planteamiento se hace de forma genérica y sin especificar como es que la resolución impugnada los transgrede, lo que torna inatendibles dichos planteamientos.

Sin perjuicio de lo anterior, al analizar la resolución recurrida tampoco se advirtió la violación de alguno de los dispositivos contenidos en los tratados internacionales invocados en el escrito de expresión de agravios,

pues en forma alguna se está prohibiendo la participación de los actores de forma arbitraria o desproporcionada, sino que se sujeta su participación al cumplimiento de reglas legales, lo que es acorde con los mecanismos a través de los cuales se puede regular el ejercicio de los derechos político-electorales.

#### **3.4. Impugnación de la segunda publicación de la Convocatoria y de los Lineamientos.**

No les asiste la razón a los recurrentes cuando señalan que estaban en aptitud de controvertir la segunda publicación de la Convocatoria y de los Lineamientos.

Se alcanza dicha conclusión, de conformidad con las siguientes consideraciones:

En la resolución controvertida, el Tribunal Responsable determinó confirmar la Convocatoria y los Lineamientos publicados por una segunda ocasión al haber precluido el derecho de los actores para controvertir su contenido en razón de que no constituyó un acto nuevo, por lo que al no haber sido controvertido se encontraba consentido.

7

Ahora, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sustentado como criterio jurisprudencial la posibilidad de que los justiciables puedan controvertir las normas electorales tantas veces como sean aplicadas y no solo con motivo de su primer acto de aplicación, lo que ha quedado plasmado en la tesis de rubro "INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN".<sup>1</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, la aplicación del criterio referido, resulta inaplicable tratándose de la aplicación de la legislación electoral a través de actos administrativos de concreción de la norma como lo son la Convocatoria y los Lineamientos de conformidad con las siguientes razones:

- **El criterio invocado aplica tratándose de actos de aplicación directa de la ley**, es decir, para que resulte procedente su impugnación en cada acto de aplicación se requiere de un acto

---

<sup>1</sup> Visible en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

jurídico individualizado, lo que no ocurre en tratándose de actos normativos como la Convocatoria y los Lineamientos que no se dirigen a un individuo específico, máxime que la anulación de estos implicará sustraer del procedimiento correspondiente la observancia de los requisitos que contraríen al orden fundamental .

- **El criterio resulta aplicable para la impugnación de actos independientes, pero no posibilita cuestionar requisitos que resultarán aplicables en diferentes momentos de una misma secuela procedimental**, es decir, la posibilidad de controvertir en múltiples ocasiones un precepto normativo depende de que esta se aplique en procedimientos diferentes, sin embargo, cuando se trata de una cadena procedimental no existe posibilidad de desconocer su contenido y por lo tanto su aplicabilidad durante la secuela, por ende, su falta de impugnación implica su consentimiento y su consecuente aplicabilidad.

8

- **El derecho a impugnar no debe desconocer los principios de certeza y seguridad jurídica**, si bien, los justiciables deben tener oportunidad para controvertir aquellos actos que presuntamente inciden en su esfera jurídica, el acceso a la justicia no resulta ilimitado, siendo que entre otros principios que válidamente limitan dicho derecho se encuentra el de preclusión, mismo que otorga certeza y seguridad jurídica en la medida que cuando un acto no es impugnado de forma oportuna, debe considerarse definitivo y firme por lo que el destinatario del mismo se sujetara a sus términos y efectos.

El marco referencial desarrollado en párrafos anteriores, permite vislumbrar las causas por las cuales se encontraba precluido el derecho de los actores para controvertir las disposiciones plasmadas en la Convocatoria y los Lineamientos con motivo de su publicación por una segunda ocasión, según se razona a continuación.

Como se advierte de las constancias de autos, los actores conocieron de la primera publicación de la Convocatoria y los Lineamientos a la fecha de su publicación en el periódico oficial del estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” lo que aconteció el doce de diciembre de dos mil catorce,

siendo que los actores se registraron como aspirantes en los términos establecidos en la misma el día veintisiete de enero de esta anualidad, lo que motivó la autorización de su registro mediante acuerdo dictado en el expediente IEEQ/CI/CD-I/2015-P, por el Consejo Distrital I de Querétaro el día tres de febrero.

Ahora bien, de estimar que las disposiciones establecidas en la convocatoria les causaban un perjuicio, los recurrentes estaban en posibilidad de controvertirlas una vez que tuvieran conocimiento de su contenido, o bien al sujetarse a las mismas, esto, pues si con la simple publicación de la Convocatoria y Lineamientos respectivos los interesados hubieren considerado que su contenido se generaba una afectación a sus derechos político-electorales, se encontraban en aptitud de controvertir tales reglas, lo que hubiere motivado que de otorgárseles la razón pudieran participar en el proceso sin sujetarse a las reglas atinentes, en otro sentido, es factible reconocer la posibilidad de que los ciudadanos puedan controvertir las disposiciones contenidas en los instrumentos de referencia una vez que de forma voluntaria se sometieran a su cumplimiento, supuesto que se actualizaría al presentar la solicitud de registro, pues tal manifestación de la voluntad expresada por el ciudadano constituye un acto de aplicación de la normativa correspondiente y que indudablemente incide en su esfera jurídica, lo que en todo caso da cabida a la posibilidad de controvertir su contenido.<sup>2</sup>

9

Debe señalarse que el hecho de que el proceso para la obtención de la candidatura independiente se divida en diversas etapas, a saber, registro como aspirante a candidato de conformidad con lo dispuesto en los artículos 210 a 216 de la Ley Electoral Local, obtención de respaldo ciudadano en términos de los diversos 217, fracción I, 219 y 222, fracción I, así como la declaratoria de procedencia previsto en el artículo 223, todos del ordenamiento en cita, y los cuales se desarrollan en la Convocatoria y Lineamientos, tampoco origina la posibilidad de controvertir las reglas señaladas al inicio de cada etapa, pues, estas rigen el procedimiento en su totalidad por ende, su impugnación oportuna se limita a la publicación y sujeción a las mismas en los términos señalados con antelación.

---

<sup>2</sup> Lo anterior de conformidad con el criterio asumido por esta Sala Regional en el expediente SM-JDC-95/2015.

Conforme a los razonamientos expresados, es claro que al no impugnarse la Convocatoria y los Lineamientos dentro del plazo legal que corresponda en cualquiera de los dos supuestos (publicación o sujeción a las reglas), deben considerarse consentidos y por ende se debe tener por precluido el derecho para inconformarse en contra de las disposiciones contenidas en tales reglas que no constituyen otra cosa que actos administrativos de concreción de la legislación electoral.

10

En el caso en concreto, la Convocatoria y los Lineamientos fueron modificados mediante la resolución dictada por el Tribunal Responsable en el expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2014, siendo que dicha determinación únicamente afectó porciones normativas de las bases 2 y 4, de la Convocatoria así como diversas porciones de los artículos 7, fracción VII, 19 párrafo 1 y 21, párrafo 1 fracción I, de los Lineamientos, lo que motivó que se publicaran por una segunda ocasión a efecto de hacer del conocimiento de la generalidad las disposiciones que fueron objeto de modificación y que ahora regirían el proceso de registro como aspirante y a la postre permitirían obtener la candidatura, por ende, se mantuvieron en sus términos en todo lo que no fueron modificados en la ejecutoria de referencia, es decir, no se trató de un nuevo acto, supuesto que hubiere resultado necesario para que surtiera una oportunidad de impugnar las disposiciones contenidas en dichos instrumentos, por ende todo aquello que no fue materia de modificación con motivo de su impugnación oportuna permaneció firme.

En esta tesitura, en lo tocante al porcentaje de apoyo ciudadano requerido, cuestión controvertida en el juicio que nos ocupa, fue correcta la conclusión del Tribunal Responsable al determinar que se encontraba precluido el derecho de los actores para controvertir este aspecto con motivo de la segunda publicación de la Convocatoria y los Lineamientos, ya que tal actuación no implicó la emisión de un acto nuevo susceptible de ser controvertido en su integridad, sino que esta fue realizada para los efectos de dar cumplimiento a una ejecutoria que tuvo por consecuencia la modificación de porciones normativas específicas.

Por otra parte, el motivo de disenso relativo a la imposibilidad de recabar los apoyos ciudadanos toda vez que los formatos carecen de diversos requisitos que a juicio de los actores deberían ser contemplados es inatendible, ya que la introducción de este planteamiento resulta novedosa.

Por las razones expuestas, lo procedente es confirmar en lo que fue materia de impugnación la resolución recurrida.

#### 4. RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **confirma** en lo que fue materia de impugnación la sentencia impugnada en los términos expuestos en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE.** En su oportunidad archívese el presente asunto concluido y devuélvanse los documentos que correspondan a la autoridad responsable.

Así lo resolvió la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, por **unanimidad** de votos de los Magistrados que la integran, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**IRENE MALDONADO CAVAZOS**