

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-838/2015.

ACTORES: ROLANDO AUGUSTO
RUIZ HERNÁNDEZ, ALICIA
COLCHADO ARIZA, JOSÉ MANUEL
FARCA SULTÁN, EDUARDO MIGUEL
SÁNCHEZ YÁÑEZ Y ALBERTO
MARROQUÍN ESPINOZA.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE QUERÉTARO.

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIO: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

México, Distrito Federal, a uno de abril de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-838/2015, promovido por Rolando Augusto Ruiz Hernández, Alicia Colchado Ariza, José Manuel Farca Sultán, Eduardo Miguel Sánchez Yáñez y Alberto Marroquín Espinoza, por propio derecho y en su calidad respectiva de aspirantes al registro para el cargo de Gobernador del Estado de Querétaro, Presidenta Municipal del Municipio de Querétaro, Diputado Propietario y Diputado Suplente del Primer Distrito Electoral en Querétaro y a Gobernador del Estado de Querétaro, respectivamente, a fin de impugnar la sentencia definitiva de veinte de marzo de dos mil quince dictada por el

Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el expediente TEEQ-RAP/JLD-19/2015 y acumulados, y

RESULTANDOS:

I. **Antecedentes:** Del escrito de demanda así como de las constancias que integran el expediente al rubro citado, se advierte lo siguiente:

1. Aprobación de la Convocatoria y Lineamientos para la postulación de candidatos independientes. El veintiocho de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro llevó a cabo la aprobación de la Convocatoria y Lineamientos para la postulación de candidatos independientes en el Estado de Querétaro.

2. Emisión de una nueva Convocatoria y Lineamientos modificados. Derivado de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro dentro del expediente TEEQ-RAP/JLD-3/2014, el siete de febrero de dos mil quince se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", la Convocatoria y Lineamientos referidos en el punto que precede, atendiendo a las modificaciones impuestas por dicho fallo.

3. Acto impugnado. El veintinueve de enero del presente año el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro emitió el "Acuerdo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro por el que se aprueban los formatos para el registro de las manifestaciones de respaldo para los cargos de Gobernador, miembros de los Ayuntamientos y Diputados por el

principio de mayoría relativa, en el proceso electoral ordinario 2014-2015”, determinación que hoy se combate a través del presente medio impugnativo.

4. Medios de impugnación locales. Inconformes con el acuerdo descrito en el párrafo anterior, Rolando Augusto Ruiz Hernández, Alicia Colchado Ariza, José Manuel Farca Sultán, Eduardo Miguel Sánchez Yáñez y Alberto Marroquín Espinoza, presentaron diversos escritos de demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, las cuales se turnaron y radicaron bajos los números de expedientes TEEQ-RAP/JLD-19/2015, TEEQ-RAP/JLD-20/2015, TEEQ-RAP/JLD-21/2015 y TEEQ-RAP/JLD-22/2015.

5. Certificación y requerimiento. Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil quince, la Magistrada Ponente del expediente TEEQ-RAP/JLD-19/2015, instruyó al Secretario General de Acuerdos de dicho Tribunal Electoral Local, para que remitiera o enviara copia certificada del ejemplar “La Sombra de Arteaga” el que contiene el acto impugnado. Luego, mediante diverso acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil quince se tuvo por desahogado ese requerimiento.

6. Acumulación y sentencia. El veinte de marzo de dos mil quince el Tribunal Electoral determinó la acumulación de las demandas TEEQ-RAP/JLD-20/2015, TEEQ-RAP/JLD-21/2015 y TEEQ-RAP/JLD-22/2015 a la TEEQ-RAP/JLD-19/2015, por ser ésta la que se recibió primero en tiempo; ello al advertir la existencia de conexidad en la causa derivada de la identidad tanto del acto impugnado como en la autoridad señalada como

responsable. De igual forma, en esa misma sentencia resolvió en su punto resolutivo segundo -por haberse presentado de manera extemporánea- lo siguiente: “Se **desechan** de plano por improcedentes las demandas interpuestas por **Rolando Augusto Ruiz Hernández; Alicia Colchado Ariza; José Manuel Farca Sultán y Eduardo Miguel Sánchez Yáñez; así como Alberto Marroquín Espinoza**”.

II. Demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El veinticuatro de marzo del año en curso los hoy actores presentaron ante la Oficialía de Partes del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de impugnar la referida resolución de veinte de marzo del presente año, dictada en el expediente TEEQ-RAP-JLD-19/2015 y acumulados, que desechó los medios impugnativos promovidos ante el tribunal local.

1. Recepción del expediente. El treinta de marzo dos mil quince se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el expediente aludido.

2. Turno. Mediante proveído de la misma fecha, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral ordenó la integración del expediente SUP-JDC-838/2015 y el turno a la Ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza para efectos de lo establecido en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el asunto para sus sustanciación;

asimismo, admitió el juicio ciudadano antes identificado y, al no existir prueba o diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada su instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia; y

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

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, incisos d) y f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, en el que se controvierte la sentencia dictada el veinte de marzo de dos mil quince por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el expediente TEEQ-RAP/JLD-19/2015 y acumulados.

Al respecto, es de considerarse que la presente controversia versaba sobre diversas pretensiones para ser registrados como candidatos independientes a los cargos de Gobernador del Estado de Querétaro, Presidenta Municipal del Municipio de Querétaro, Diputado Propietario y Diputado Suplente del primer Distrito Electoral en Querétaro y a Gobernador del Estado de

Querétaro, respectivamente, lo que otorga competencia a este órgano jurisdiccional federal.

SEGUNDO. Estudio de procedencia de la demanda. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7 párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; y, 79 párrafo 1; todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y, en la misma: se hace constar el nombre de los recurrentes, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica la determinación impugnada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; se exponen los agravios que supuestamente causa el acto combatido y los preceptos presuntamente violados; se formula la precisión que estima conveniente en torno a las pruebas; y, se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quienes promueven.

2. Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días hábiles, en atención a lo siguiente:

El acto reclamado lo constituye la resolución emitida por el tribunal responsable, el veinte de marzo de dos mil quince, misma que le fue notificada personalmente al actor el veintiuno siguiente. Así, el plazo de cuatro días para promover el juicio en que se actúa corrió del veintiuno al veinticuatro de marzo del año en curso.

En consecuencia, al haber presentado su demanda el veinticuatro de marzo del presente año, es dable concluir que el medio de impugnación en estudio se formuló oportunamente.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que el juicio fue promovido por ciudadanos por sí mismos, en forma individual y en él hacen valer presuntas violaciones a sus derechos político electorales como el de ser votado, aunado a que fueron ellos quienes instaron a las instancias primigenias de las que derivó la resolución que ahora se impugna.

4. Interés jurídico. Los recurrentes cumplen con este requisito ya que la resolución que ahora controvierten fue emitida dentro de un medio de impugnación local en el que ellos fueron precisamente los actores.

En ese orden, es inconcuso que quienes promueven el presente medio de impugnación cuentan con interés jurídico para plantearlo.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado en virtud de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente juicio ciudadano, para alcanzar la pretensión de los impetrantes.

TERCERO. Precisiones en torno a la controversia planteada.

Para realizar el examen de la presente controversia resulta conveniente tener en cuenta el contexto conforme al cual se ha desarrollado este asunto:

(1) Demandas planteadas ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

Rolando Augusto Ruiz Hernández, Alicia Colchado Ariza, José Manuel Farca Sultán, Eduardo Miguel Sánchez Yáñez y Alberto Marroquín Espinoza presentaron demandas de recurso de *apelación local* ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, contra el *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS FORMATOS PARA EL REGISTRO DE LAS MANIFESTACIONES DE RESPALDO PARA LOS CARGOS DE GOBERNADOR, MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015*, de veintinueve de enero de dos mil quince, en las fechas que se detallan en el siguiente cuadro:

Expediente	Actor	Autoridad ante quien se presentó	Fecha de presentación
TEEQ - RAP/JLD-19/2015	Rolando Augusto Ruiz Hernández	Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de Querétaro	8 de marzo de 2015
TEEQ - RAP/JLD-20/2015	Alicia Colchado Ariza	Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de Querétaro	10 de marzo de 2015
TEEQ- RAP/JLD-21/2015	José Manuel Farca Sultán y Eduardo Miguel Sánchez	Consejo Distrital I del Instituto Electoral del Estado de	9 de marzo de 2015

	Yáñez	Querétaro	
TEEQ-RAP/JLD-22/2015	Alberto Marroquín Espinoza	Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de Querétaro	11 de marzo de 2015

Esencialmente los actores solicitaron al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro que:

A) Decretara la nulidad del formato para recabar las firmas y datos de apoyo ciudadano, denominados, según el caso, RC-GOB, RC-DIP y RC-MA, porque en su perspectiva, dicho formato resultaba ilegal con respecto a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; y,

B) Como consecuencia, de la nulidad solicitada, se ordenara al Instituto Estatal Electoral de Querétaro sus respectivos registros como candidatos independientes al cargo de Gobernador del Estado de Querétaro, Presidenta Municipal del Municipio de Querétaro, Diputado Propietario y Diputado Suplente del primer Distrito Electoral en Querétaro y a Gobernador del Estado de Querétaro.

(2) Resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

Por sentencia de veinte de marzo de dos mil quince, recaída al recurso de apelación/juicio local de derechos político-electorales registrado con la clave de expediente TEEQ-RAP/JLD-19/2015 y acumulados, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro

determinó desechar las demandas presentadas por los ahora actores al considerarlas extemporáneas.

Lo anterior, bajo el argumento de que el ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS FORMATOS PARA EL REGISTRO DE LAS MANIFESTACIONES DE RESPALDO PARA LOS CARGOS DE GOBERNADOR, MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el trece de febrero de dos mil quince, por lo que, desde el punto de vista del Tribunal local, a partir de ese momento tuvieron conocimiento de las exigencias y requisitos requeridos para el llenado del *formato para el registro de las manifestaciones de respaldo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes*.

De esa forma, concluyó, el plazo de cuatro días con que contaban los enjuiciantes para controvertirlo, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, transcurrió del catorce al diecisiete del mes y año citados.

En consecuencia, aseguró el Tribunal local, al haber presentado sus demandas respectivas hasta los días ocho, nueve, diez y once de marzo siguientes, resultó evidente que en todos los casos excedieron el plazo legal anteriormente mencionado, deviniendo así en la presentación extemporánea de sus demandas y en la actualización de la causal de improcedencia

correspondiente, lo que le impidió pronunciarse respecto del fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Estudio de fondo.

Inconformes con la resolución emitida por el Tribunal responsable, los promoventes formulan agravios que están fundamentalmente dirigidos a que: **a)** Se revoque la resolución impugnada; **b)** Se dicte diversa resolución con plenitud de jurisdicción por parte de esta Sala Superior; y, **c)** Se ordene su registro como candidatos independientes. Para ello, expresan los siguientes motivos de inconformidad.

Como se ha indicado, las desechó de plano por haberlas considerado como improcedentes por extemporáneas cuando resolvió el expediente TEEQ-RAP/JLD-19/2015 y acumulados.

Afirman que en la especie no se colmaron las causales de improcedencia contenidas en el artículo 29, fracciones IV y V, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, relativas al consentimiento tácito del acto impugnado y a la presentación extemporánea de los medios de impugnación.

A juicio de los actores, esa determinación del Tribunal responsable vulneró sus derechos humanos político-electorales y atentó en contra el principio *pro persona* del artículo 1° constitucional, así como con una serie de tratados internacionales de los que México es parte, concretamente porque esa determinación les impidió competir en la contienda

electoral para ocupar los cargos públicos a los que aspiran, de manera libre y en condiciones de igualdad.

Los actores afirman, de forma particular, que el formato autorizado por parte del Consejo General del Instituto Electoral Local, que se estableció para el proceso electoral 2014-2015 como el instrumento técnico para registrar las manifestaciones de respaldo ciudadano les causan agravios, ya que restringen sus derechos humanos y transgreden el debido proceso.

Llegan a esa conclusión al estimar que el citado modelo de formato se trata de una herramienta documental que en sí misma, vulnera la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares ya que exige, entre otros extremos, los siguientes “datos sensibles susceptibles de usarse de modo riesgoso”:

- a) El nombre completo y apellidos del ciudadano que respalda al aspirante;
- b) Su domicilio;
- c) Su clave de elector; y,
- d) Su firma autógrafa o huella dactilar.

Aducen que la solicitud de esos requisitos convierte al formato autorizado en un instrumento *no idóneo* el cual, además de originarles daño y perjuicio, los deja expuestos a cometer actos contrarios a la legalidad, precisamente al llevarlos a “utilizar” y a “transferir” eventualmente los datos sensibles que ahí se requisan.

Para los enjuiciantes, esa circunstancia de ilegalidad les impide recabar los respaldos ciudadanos, que como candidatos independientes deben demostrar para el efecto de obtener su correspondiente registro de participación en las elecciones de mérito.

En este sentido, los interesados enfatizan que a ellos no corresponde “adivinar” el contenido apropiado de dicho modelo de formato y tampoco “supervisar” el correcto quehacer técnico del Instituto Electoral Local, especialmente con relación a la probable ilegalidad que a su parecer tiene ese instrumento.

Por esta razón, dichos enjuiciantes consideran que el Tribunal responsable **incorrectamente desechó sus demandas por extemporáneas**, toda vez el plazo o término para computar el inicio de su derecho para interponer los correspondientes medios de impugnación, debió comenzar “en el momento preciso” en que se enteraron de la supuesta ilegalidad del referido modelo de formato, pero no cuando lo conocieron a través de su publicación en el Periódico Oficial Local.

Para apoyar la conducente de sus agravios, aducen como vulnerados los artículos 1°, 14, 16, 17, 35, fracción II, 39 y 133 constitucionales, además de varios tratados internacionales en derechos humanos ratificados por nuestro país, singularmente el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sobre todo porque con la actuación del Tribunal responsable les fue vedado su derecho a la jurisdicción efectiva y se les dejó en estado de indefensión.

A partir de esos argumentos, esta Sala Superior estima que les asiste la razón a los accionantes cuando afirman que la fecha que debió tomarse en cuenta para el cómputo del plazo no pudo ser, en la especie, y dadas las particularidades del caso, la atinente a la publicación del acuerdo general impugnado, sino que debió partirse de la fecha en que tuvieron conocimiento de la ilegalidad que formularon en su demanda original.

En efecto, el artículo 24 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Querétaro establece que los medios de impugnación deben contarse dentro del plazo de cuatro días, contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o **se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida**, salvo las excepciones previstas expresamente en el ordenamiento.

Dicho precepto, consonante con las diversas disposiciones adjetivas en materia electoral, consigna así una alternativa dual para definir el momento a partir del cual debe computarse los plazos para impugnar los actos en materia electoral: a) Su notificación; o bien, b) El conocimiento cierto que de ellos tenga el afectado.

En la especie, esta Sala Superior no advierte que pueda tomarse como punto de partida el día de la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” del ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS FORMATOS PARA EL REGISTRO DE LAS MANIFESTACIONES DE RESPALDO PARA LOS CARGOS DE GOBERNADOR,

MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015, dado que si bien en esa data se dio la difusión oficial del aludido acuerdo, lo cierto es que a ese momento los actores no revelaban un conocimiento pleno de la eventual circunstancia de dicho acuerdo, puesto que, como se ha narrado, ésta la hacen depender del contraste que esta pudiera tener con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

Así, la mera publicación del acuerdo, en el caso, no es representativa de un conocimiento cierto sobre ese punto de “ilegalidad” y por ello no puede constituir el punto de partida para el cómputo correspondiente, máxime si los accionantes en su demanda afirman que se percataron -hasta en un momento posterior- que el modelo de formato para reunir y recabar los apoyos o respaldos ciudadanos devenía contraria a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, de manera que aseguran que ello fue desatendido por el Tribunal local al desechar sus demandas por extemporáneas.

La interpretación anterior es acorde con la dispuesto por el artículo 1° constitucional reformado mediante decreto de diez de junio de dos mil once, a partir del cual este órgano jurisdiccional se encuentra obligado a salvaguardar los derechos de los ciudadanos actores realizando la interpretación más favorable al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción en observancia de los principios *pro persona* y *pro actione*

incorporados en el orden jurídico nacional, con el propósito de garantizar el acceso efectivo a la jurisdicción.

De ahí que deba estimarse que los accionantes presentaron la demanda original en forma oportuna, evitando interpretaciones rígidas y buscando tutelar de manera efectiva su derecho de acceso a la justicia en términos de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José.

En ese sentido, la exigencia convencional de efectuar una interpretación que favorezca el cumplimiento de los derechos humanos se traduce en la necesidad de extremar las posibilidades de interpretación constitucional y legal a efecto de favorecer un acceso más amplio a la jurisdicción.

Esta idea cobra especial relevancia en el presente contexto jurídico-constitucional, que trazó la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce en materia político-electoral, donde el Poder Constituyente determinó transitar de un sistema de partidos políticos a uno que también impulsa y favorece -de manera decidida- la presencia de candidaturas independientes, justamente como un valor fundamental que fortalece la democracia representativa y que otorga eficacia a los derechos humanos fundamentales de carácter político-electoral *de votar* y *ser votado* establecidos en favor de las y los ciudadanos mexicanos.

En tales condiciones, al haber resultado fundado el motivo de inconformidad analizado lo procedente sería revocar la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de

Querétaro con la finalidad de ordenar a dicho órgano jurisdiccional proceda al análisis de la controversia planteada en las demandas de origen.

No obstante, tomando en consideración que la materia de controversia que plantean los actores, en las demandas de origen, se dirige a cuestionar el Acuerdo del Instituto electoral de Querétaro por el que se aprobó el formato para el registro de las manifestaciones de respaldo ciudadano que sería utilizado por los aspirantes a candidatos independientes durante la fase de “apoyo ciudadano”¹, previa a la declaratoria de procedencia de candidatura que tendrá verificativo el próximo cinco de abril del año en curso², esta Sala Superior estima, en aras de una justicia efectiva, completa e integral, se justifica el estudio en plenitud de jurisdicción de las demandas primigenias con la finalidad de definir la situación jurídica de los actores.

QUINTO. Análisis de la controversia en plenitud de jurisdicción.

¹ “[...] la etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá en las mismas fechas previstas para las precampañas de los partidos políticos, esto es, entre el 12 y 15 de febrero del año de la elección, con una duración de hasta treinta días naturales, conforme a lo siguiente:

- Las que inicien el 12 de febrero, concluirán sus actividades el 13 de marzo de 2015.
- Las que inicien el 13 de febrero, concluirán sus actividades el 14 de marzo de 2015.
- Las que inicien el 14 o 15 de febrero, concluirán sus actividades el 15 de marzo de 2015.

² Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 222 de la ley comicial local que señal: “*El Consejo correspondiente, emitirá la declaratoria de los ciudadanos que tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, sesenta y tres días naturales antes de la elección, [...]*”

De la lectura de la demanda originaria se vislumbra que los accionantes coinciden en formular su inconformidad en dos vertientes; por una parte, plantean la inaplicación del artículo 222, fracciones I, II y III de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; por otra, cuestionan los requisitos exigidos en los respectivos formatos para la obtención de los apoyos ciudadanos.

- *Solicitud de inaplicación del artículo 222, fracciones I, II y III de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.*

Los enjuiciantes establecen que ese precepto no debe aplicarse bajo el principio *pro persona* y el control difuso al establecer requisitos que no son asequibles y que vulneran sus derechos humanos político-electorales como candidatos independientes, precisamente por los motivos que formularon en las demandas que fueron desechadas por extemporáneas por el Tribunal responsable. Dicho dispositivo es del tenor siguiente:

Artículo 222. El Consejo correspondiente, emitirá la declaratoria de los ciudadanos que tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, sesenta y tres días naturales antes de la elección, conforme a las siguientes reglas:

I. El Consejo correspondiente, verificará la cantidad de manifestaciones de apoyo válidas obtenidas por cada uno de los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes a los distintos cargos de elección popular, los cuales deberán obtener, por lo menos, el dos punto cinco por ciento de ciudadanos registrados en el listado nominal de electores que corresponda del último corte del año anterior al de la elección;

II. Si ninguno de los aspirantes registrados obtiene, en su respectiva demarcación, el respaldo de por lo menos el dos punto cinco por ciento de ciudadanos registrados en el listado

nominal de electores del último corte del año anterior al de la elección, el Consejo General declarará desierto el proceso en la elección de que se trate; y

III. En el caso de aspirantes al cargo de Gobernador, el dos punto cinco por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado.

Concretamente los promoventes solicitan en sus demandas primigenias la inaplicación de referido precepto al considerar que el requisito que prevé, consistente en obtener como respaldo ciudadano por lo menos el dos punto cinco por ciento (2.5%) de ciudadanos registrados en el listado nominal de electores, que corresponda del último corte del año anterior al de la elección, genera desigualdad y discriminación ya que les impide su efectiva participación en la contienda electoral.

En la consideración de esta Sala Superior se estima que resultan **inoperantes** esos agravios toda vez que en la especie se configura la **eficacia refleja de cosa juzgada**. Efectivamente, ese agravio ya fue materia de pronunciamiento conforme a lo resuelto en la ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-548/2015 en sesión pública de cuatro de marzo de dos mil quince.

Esta Sala Superior ha sostenido que la cosa juzgada encuentra fundamento y razón de ser en la necesidad de preservar y mantener la paz y tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, ya que su objeto primordial es proporcionar certeza respecto de las relaciones que se han

llevado a litigio, mediante la firmeza de lo resuelto en una ejecutoria.

Luego, los elementos admitidos por la jurisprudencia para determinar sobre la eficacia refleja de la cosa juzgada son: i) Los sujetos que intervienen en el proceso; ii) La cosa u objeto sobre lo que versa la controversia; y, iii) La causa invocada para sustentar las pretensiones.

Al respecto, este órgano jurisdiccional ha precisado que también puede surtir efectos la eficacia refleja de la cosa juzgada cuando buscar robustecer la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando criterios diferentes o contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión.

Esto último sirve para evitar la emisión de fallos contradictorios en temas que aunque no sean propiamente el objeto controvertido si son determinantes para resolver el litigio.

Por tanto, para que opere la eficacia refleja sólo es indispensable que se haya hecho un pronunciamiento preciso, claro y sin duda sobre algún hecho determinado que constituya un presupuesto lógico y necesario para sustentar el sentido del fallo, de tal manera que, en el caso de asumir un criterio diferente, pudiera variar el sentido en que se decidió la primera contienda³.

³ Véase la jurisprudencia COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA. Tesis de jurisprudencia 12/2003, consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 248-250.

Precisado lo anterior, es inconcuso que en el presente caso se actualizaría dicho supuesto, porque al resolver el diverso SUP-JDC-548/2015, esta Sala Superior consideró que el porcentaje de respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes (2.5%) que es exigido por el artículo 222 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro reviste regularidad constitucional.

Al efecto se consideró que dicho requisito o exigencia porcentual, se ajusta a los criterios de validez porque, en resumen, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso, ha reconocido la constitucionalidad de exigencias similares que contienen porcentajes incluso superiores, esto es, equivalentes al tres por ciento (3%), porque el Constituyente Permanente porque reconoció el legislador ordinario la atribución de fijarlas.

Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, determinó aplicable, en esencia, que el legislador secundario: i. Cuenta con un amplio margen de libertad para determinar los valores porcentuales que deban exigirse para contender como candidatos independientes; ii. Que ese requisito tiene como propósito acreditar, de forma fehaciente, que el candidato independiente cuenta con el respaldo ciudadano suficiente para participar en la contienda electoral; y, iii. Demuestra un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar.

En ese sentido, en el precedente SUP-JDC-548/2015 antes invocado se explicó que el respaldo ciudadano exigido por el

precepto en estudio, tiene como su razón fundamental de justificación, acreditar que todos los contendientes en los procesos electorales cuentan con el apoyo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad a fin de competir con los ciudadanos postulados por los partidos políticos. De ahí que se consideró que su exigencia, resultaba acorde con los principios y valores de toda contienda democrática.

En consecuencia, es manifiesta la vinculación de este medio de impugnación con la determinación que previamente adoptó este órgano jurisdiccional, con relación a la validez del porcentaje de apoyo ciudadano requerido por el artículo 222 de la referida ley electoral local, al ajustarse a los principios y valores democráticos en razón de las consideraciones realizadas en la sentencia recaída al diverso expediente SUP-JDC-548/2015, de ahí la inoperancia de los agravios correspondientes.

- *Análisis de los requisitos exigidos para la configuración de los formatos.*

Aducen que los formatos aprobados en el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS FORMATOS PARA EL REGISTRO DE LAS MANIFESTACIONES DE RESPALDO PARA LOS CARGOS DE GOBERNADOR, MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015”, de veintinueve de enero de dos mil quince, exigen requisitos, como son nombre, domicilio y clave de elector, que resultan **desproporcionados** y se apartan de la

Ley Federal de Protección de Datos Personales, en tanto piden recabar datos personales.

En ese sentido, los actores Rolando Augusto Ruiz Hernández y Alberto Marroquín Espinoza, aspirantes a candidatos a la gubernatura aseguran que a la fecha en que presentaron la demanda de origen, había recabado treinta y seis mil doscientos veintidós (36,222) y quince mil seiscientos (15,600) formatos de apoyos ciudadanos, respectivamente; por su parte, José Manuel Farca Sultán y Eduardo Miguel Sánchez Yañes, aspirantes a Diputados locales propietario y suplente por el Distrito I, afirman haber obtenido el respaldo de mil doscientos ochenta (1,280) votantes; finalmente, la aspirante a candidata a Presidenta Municipal de Querétaro refiere haber logrado dieciocho mil doscientas seis (18,206) firmas.

Empero, aseguran, a pesar de haber conseguido ese número de apoyos ciudadanos, al tratarse de información relacionada con datos personales, *se vieron en la necesidad de “destruirlos” a fin de no incurrir en algún ilícito* por el manejo de esa información, a lo cual manifiestan además que, dado lo avanzado del proceso electoral, ya no contarían con el tiempo necesario para efectuar el recabo exigido por la ley.

De frente a lo anterior, en su perspectiva, resulta imposible cumplir con la carga de recabar los datos exigido en los formatos en cuestión; por ello, solicitan que el órgano jurisdiccional que resuelva el asunto *“ordene a la responsable me registre como candidato independiente”* a los cargos que cada uno de ellos aspira.

Con la finalidad de dar respuesta a los agravios sintetizados, se considera pertinente puntualizar lo siguiente:

En el Acuerdo impugnado, de veintinueve de enero del año curso, la autoridad administrativa electoral aprobó los modelos de formato *RC-GOB*, sobre la elección de gobernador, *RC-DIP*, sobre la elección de diputados de mayoría relativa y *RC-MA*, sobre la elección de miembros de ayuntamiento por mayoría relativa, cuyo objeto es hacer constar las manifestaciones individuales de apoyo para las candidaturas independientes.

En dicho acuerdo, se establecen los requisitos para la configuración de los formatos en los términos siguientes:

“Dichos formatos deberán requisitarse con el **nombre completo y apellidos del ciudadano** que respalda al aspirante; **domicilio**; **clave de elector**; y firma autógrafa o su huella dactilar”.

Tales exigencias, según se explica en el referido Acuerdo, resultan acordes con lo dispuesto en el numeral 21 de los Lineamientos relativos al registro de candidaturas independientes en el proceso electoral ordinario 2014-2015, que establece en su parte conducente:

“3. Los ciudadanos que deseen manifestar su apoyo a favor de un aspirante, deberán requisitar el formato señalado..., con los datos siguientes: I. **Nombre completo y apellidos del ciudadano que respalda al aspirante**; II. **Domicilio**; III. **Clave de elector**; y IV. Firma autógrafa o su huella dactilar...”.

Ahora, con la finalidad de ilustrar sobre la materialidad de los formatos que se aprobaron en el acuerdo impugnado a partir de los requisitos antes anunciados, se estima conducente insertar su contenido:

153 ⁶⁵

13 de febrero de 2015 LA SOMBRA DE ARTEAGA Pág. 2529

RC-MA

_____, Qro., ____ de ____ de 2015.

En términos de lo dispuesto en los artículos 204, fracción II; 214, 215 y 219 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, así como los artículos 16, 17, 18, 19, párrafo 1, fracción II, 20 y 21 de los Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para el Registro de Candidaturas Independientes en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, otorgo mi respaldo para el registro como candidatos independientes para la elección de Ayuntamiento del Municipio de _____, Qro., en el proceso electoral en curso, a la planilla encabezada por el C. _____.

IV. Nombre completo y apellidos del ciudadano que respalda al aspirante;

V. Domicilio;

VI. Clave de elector;

Firma autógrafa o su huella dactilar.

Una vez requisitados los datos arriba señalados, deberá imprimirse en dos tantos, uno para el ciudadano y, otro más para el expediente del aspirante a candidato independiente.

Rúbrica

Destacado lo anterior, esta Sala Superior considera que, suplido en su deficiencia, resulta **fundado** el agravio en que los actores aducen que el formato transcrito exige el cumplimiento de un requisito **desproporcionado**.

El tópico de la proporcionalidad de las exigencias previstas en la legislación para el apoyo ciudadano a candidatos independientes, ha sido materia de análisis por parte de esta Sala Superior en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-452/2014.

En dicho precedente, se trazaron directrices esenciales que ilustran sobre la necesidad de que, para determinar la regularidad de esa exigencia legal era dable desarrollar un test de proporcionalidad a partir de los parámetros conducentes.

Ahora bien, en el recurso de apelación SUP-RAP-203/2015 y acumulados este órgano jurisdiccional analizó los artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, 18 y 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 1º y 3º de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; así como 35 y 36 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Se sostuvo que a partir de preceptos invocados, los datos personales son información confidencial concerniente a una persona física, dentro de la cual se comprenden tanto los datos que se relacionan con los atributos de la persona a que se haga referencia, esto es, el **nombre**, apellido, edad, **domicilio**, estado civil y propiedades, como aquellos datos “sensibles” que afecten a la esfera de derechos de su titular, cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación, como por ejemplo, el origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información

genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, **opiniones políticas**, preferencia sexual.

Partiendo de lo anterior, este órgano jurisdiccional, en el contexto de análisis del propio asunto, explicó que la **publicitación del nombre completo, distrito electoral de residencia** y vinculación política de una persona que expresa su apoyo a un candidato independiente, no superaba el test de idoneidad, porque tal publicidad además de que podía constituir una intromisión indebida a la vida privada de las personas, al tratarse de *datos sensibles* a la luz de lo establecido en la Constitución Federal y en las leyes aplicables, podría inhibir la participación de los ciudadanos en el apoyo de la misma, toda vez que al establecerse que sus nombres, distrito de residencia y vinculación política se publicitara, podría generar el que optara por brindar su apoyo.

También se consideró que tal publicidad no constituía una medida necesaria, porque la autoridad electoral tiene la posibilidad para pronunciarse sobre la procedencia del registro de la candidatura puede acudir a otra medida menos gravosa, como sería cotejar los datos del padrón electoral.

Finalmente, se estimó que tampoco se superaba la proporcionalidad en sentido estricto, al establecerse la exigencia de publicar el nombre completo, distrito electoral y opinión política, de los ciudadanos que brindan su apoyo a quien aspira a ser registrado como candidato independiente, porque podría verse violentada la privacidad de esas personas.

Ahora bien, los actores refieren que los requisitos que se deben cubrir en los formatos para recabar el apoyo ciudadano resultan **excesivos y obstaculizan su derecho a la participación política** en calidad de candidatos independientes, en tanto requieren para su configuración que, junto con el **nombre** del ciudadano que patentiza su apoyo al aspirante a candidato independiente, se recaben los datos de su **domicilio**.

Por tanto, se estima pertinente efectuar el test de proporcionalidad, a efecto de verificar si la exigencia de proporcionar el **domicilio** adicionado al **nombre del ciudadano** que brinda su apoyo al candidato independiente, soporta el control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral, y así determinar si se viola o no el derecho de sufragio pasivo que los actores consideran afectado en su perjuicio.

Con ello, se garantiza la máxima tutela del derecho humano que el actor considera violado en su perjuicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 1° de la Constitución General de la República.

Para determinar si una restricción al ejercicio de derechos humanos, es violatoria o no de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los tratados internacionales en la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala Superior y diversos tribunales internacionales utilizan como herramienta el test de proporcionalidad, el cual tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los

governados, y su propósito consiste en evitar injerencias excesivas de aquél en el ámbito de los derechos de la persona.

Se considera oportuno señalar que los derechos humanos se rigen por un postulado esencial que consiste en que su ejercicio se sujetará a las limitaciones establecidas en la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general o bien común en una sociedad democrática. Lo anterior, acorde con lo establecido en los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, el test de proporcionalidad está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley, o bien, **si el establecimiento de alguna medida, requisito o parámetro impuesto por la autoridad para instrumentar o regular el ejercicio de un derecho**, como en el caso sería la exigencia de incluir el **domicilio** en los respectivos formatos de apoyo ciudadano a aspirantes a candidatos independientes para ocupar los cargos de Gobernados, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos en el proceso electoral que se desarrolla actualmente en el Estado de Querétaro, resulta proporcional por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente.

Este test permite determinar si el requisito en examen es adecuado, necesario e idóneo para alcanzar ese fin.

En la especie, este órgano jurisdiccional considera que el establecimiento de exigencias dirigidas a verificar que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes cuentan con un auténtico respaldo ciudadano, en principio, encuentran una finalidad constitucionalmente válida.

Empero, el requisitos de asentar indefectiblemente **los datos del domicilio** de los ciudadanos que proporcionan su *apoyo* no satisface el principio de **idoneidad** ya que esta información, por sí misma, no se dirige a obtener un fin legítimo a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como pudiera ser determinar la certeza de que una persona efectivamente está brindando el apoyo al aspirante a candidato independiente. No es a través de asentar el domicilio del ciudadano que manifiesta su apoyo, como se obtiene esa certeza.

Tampoco se satisface el principio de **necesidad**, porque la medida adoptada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Querétaro no es la más favorable al derecho humano de ser votado entre otras alternativas posibles.

Es así, porque los propios formatos señalan como requisitos **el nombre del ciudadano** que brinda el apoyo, así como **la clave de elector** (dato que identifica la credencial para votar con fotografía).

De esa forma, la autoridad administrativa electoral tiene la posibilidad de verificar la veracidad del respaldo que obtenga una candidatura independiente, a través del cruce que efectúe de los datos asentados en el padrón electoral con la clave de elector que se registre en el formato, el cual, además, debe ir firmado por quien lo suscribe.

Sin que se advierta que sea necesario que aunada a la anterior información, todos los datos que integran el domicilio de los ciudadanos que brindan su apoyo.

Para arribar a dicha conclusión, se tiene en cuenta que el Instituto Nacional Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral, de conformidad con el artículo 41, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 54, 133 y 134 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el caso del padrón electoral, si bien se trata de información confidencial que se encuentra asegurada y resguardada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, el Instituto cuenta con las atribuciones necesarias para **solicitar el cotejo de los datos** de las personas que firmaron la relación de apoyo ciudadano con el listado nominal de electores, pues ello obedece al cumplimiento de una de sus funciones, es decir, la corroboración de la identificación de la comunidad que apoya una candidatura independiente, con el objeto de que se

encuentre en posibilidades reales de pronunciarse respecto a la procedencia del registro de la candidatura independiente solicitada.

Consecuentemente, resulta inobjetable la existencia de otro mecanismo menos lesivo, tendente a confirmar la identidad y los datos de las personas que suscriban los formatos de apoyo ciudadano, a efecto de que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro esté en condiciones de determinar la procedencia o no del registro de la candidatura independiente.

Tampoco se satisface el criterio de **proporcionalidad** en sentido estricto, ya que el requisito impuesto coloca al aspirante en la dinámica de pedir a los que le manifiestan su apoyo, que proporcionen un dato resguardado por la Ley federal de Protección de Datos Personales, lo que patentiza que no es la medida que menos restrinja el derecho humano como lo es el derecho político-electoral de ser votado en la modalidad de candidato independiente.

De lo expuesto se concluye que si la finalidad de solicitar los datos del domicilio es corroborar que lo asentado en los formatos de apoyo ciudadano coincida con lo previsto en el Padrón Electoral, se considera excesivo que sea precisamente el domicilio el que corrobore lo manifestado en el formato, dado que el cotejo de información puede realizarse de manera directa e inmediata con la información básica que se encuentra asegurada y resguardada en el Padrón Electoral.

En las relatadas condiciones, al no superar el examen de proporcionalidad en sentido estricto, se estima que el requisito

del domicilio es una medida que no cumple con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que se concluye que con su establecimiento, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro vulneró el derecho humano del actor a ser votado como candidato independiente previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En razón de lo anterior y dado que la responsable incluyó en los formatos analizados un requisito que no superó el test de proporcionalidad y razonabilidad, esta Sala Superior estima que lo conducente es ordenar al Instituto Electoral del Estado de Querétaro que:

- a) Excluya de los formatos en cuestión el requisito atinente al domicilio por tratarse de una exigencia desproporcionada;
 - b) Dado que los actores desde la fecha en que presentaron sus respectivas demandas ante el tribunal electoral de Querétaro suspendieron la actividad de recabar los apoyos ciudadanos, el Instituto responsable deberá concederles el plazo que corresponda a cada quien, para el efecto únicamente de que culminen esa fase en la temporalidad que les hizo falta, por haber acudido a la interpelación judicial, sin que excedan del plazo legal que les reste a cada uno de ellos.
- Sin que tengan la carga de registrar en los formatos atinentes el domicilio de las personas que les brindan su apoyo.

- c) Transcurrido ese plazo, en un término que no podrá exceder de veinticuatro horas, el Instituto, en plenitud de sus atribuciones, deberá emitir la declaratoria de procedencia de candidatura que corresponda.
- d) Hecho lo anterior, de inmediato deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a la presente ejecutoria.

En este orden de ideas, la manifestación de los actores vía agravios que, en algunos casos, procedieron a “destruir” los formatos de apoyos ciudadano que, aseguran, haber recabado; pues el contexto material en que tal circunstancia pudo haber ocurrido, en forma alguna, afecta la determinación que se asume en esta sentencia, que tiene como efecto que se les otorgue el plazo que corresponda para que concluyan la *etapa de obtención de respaldo ciudadano*, en los términos indicados, por ser un presupuesto esencial de esta forma de participación ciudadana.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la resolución de veinte de marzo del año en curso, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro dentro del expediente TEEQ-RAP/JLD-19/2015 y sus acumulados.

SEGUNDO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Querétaro que excluya de los formatos para el registro de las manifestaciones de respaldo ciudadano

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN
RIVERA

PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL
DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO