

**JUICIOS DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTES: SUP-JRC-517/2015 Y
SUP-JRC-518/2015, ACUMULADOS

ACTORES: MOVIMIENTO
CIUDADANO Y PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS

SECRETARIOS: RICARDO DOSAL
ULLOA, MARTHA FABIOLA KING
TAMAYO, JUAN CARLOS LÓPEZ
PENAGOS, MIGUEL ÁNGEL ROJAS
LÓPEZ Y MÓNICA DE LA SERNA
GALVÁN

México, Distrito Federal, a treinta y uno de marzo de
dos mil quince.

VISTOS los autos de los expedientes **SUP-JRC-517/2015** y **SUP-JRC-518/2015**, para resolver los juicios de revisión constitucional electoral promovidos por Movimiento Ciudadano y Partido Acción Nacional, respectivamente, a través de sus representantes, a fin de impugnar la sentencia de veintitrés de marzo de dos mil quince, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en los recursos de apelación identificados con las claves TEEQ-RAP-16/2015 y acumulado, y

RESULTANDO

PRIMERO. Antecedentes. De la narración de hechos que los recurrentes hacen en sus demandas y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

a. Registro de coaliciones. El catorce de enero de dos mil quince se aprobó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro relativo a la solicitud de registro de los convenios de coalición para el proceso electoral ordinario 2014-2015.

b. Solicitud de registro. El seis de febrero de dos mil quince, los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, presentaron solicitud para el registro de su coalición.

c. Prevención a la solicitud de registro. El trece de febrero del presente año, se tuvo por presentada la solicitud de registro de coalición y anexos y se formó el expediente IEEQ/AG/030/2015-P. En dicho proveído se previno a los solicitantes para que presentaran diversa documentación en el plazo de hasta diez días naturales contados a partir del día siguiente en que surtiera efectos la notificación respectiva. Dicho proveído se notificó a los solicitantes el catorce de febrero siguiente.

d. Cumplimiento de prevención. El veinticuatro de febrero del presente, los solicitantes del registro de la coalición presentaron escritos donde se anexaron diversos documentos en cumplimiento de la prevención referida.

e. Aprobación de registro de coalición. El seis de marzo del año en curso, el Consejo General aprobó el registro del convenio de coalición flexible integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, para el proceso electoral 2014-2015 en el estado de Querétaro.

f. Recursos de apelación. El diez de marzo de dos mil quince el Partido Acción Nacional y Movimiento Ciudadano interpusieron recursos de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro a los cuales les correspondieron los números de expediente TEEQ-RAP-16/2015 y TEEQ-RAP-17/2015.

g. Sentencia impugnada. El veintitrés de marzo de dos mil quince, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro dictó sentencia en el expediente identificado con clave TEEQ-RAP-16/2015 y acumulado, en el sentido de confirmar el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por el cual se aprobó el convenio de coalición flexible de los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza para el proceso electoral 2014-2015 en el mencionado estado.

SEGUNDO. Juicios de revisión constitucional electoral. El veintiocho de marzo de dos mil quince, los representantes propietarios de los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, presentaron ante la Oficialía de Partes de la Secretaría General de Acuerdos

del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, demandas de juicio de revisión constitucional electoral.

a. Integración de los expedientes y turno. El treinta de marzo de dos mil quince, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior los medios de impugnación y, en la misma fecha, el Magistrado Presidente acordó integrar los expedientes SUP-JRC-517/2015 y SUP-JRC-518/2015, y turnarlos a la Ponencia a su cargo para los efectos previstos en los artículos 19 y 92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió las demandas de los juicios que se resuelven y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual los juicios referidos quedaron en estado de resolución, por lo que se ordenó formular los respectivos proyectos de 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 la Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios de revisión constitucional electoral, de conformidad con los artículos 99, párrafo segundo y párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186 fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, 86, párrafo I y 87, párrafo 1, inciso

a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que se trata de dos medios de defensa promovidos por dos partidos políticos nacionales, a fin de controvertir una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, mediante la cual se confirmó el acuerdo de aprobación de coalición flexible del Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, para participar en el proceso electoral en curso en las elecciones de Gobernador, cuatro distritos de diputaciones locales y cinco ayuntamientos municipales.

Al respecto, es aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia 5/2004, de rubro: "CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN"¹. Es claro que aunque el asunto de mérito involucre cuestiones que serían competencia de las Salas Regionales y de la Sala Superior, no es factible dividir la continencia de la causa para que la Sala Regional correspondiente conozca del asunto en lo que a ella le compete; por lo que, esta Sala Superior asume competencia.

SEGUNDO. Acumulación. De la lectura de los escritos de demanda correspondientes a los expedientes SUP-JRC-517/2015 y SUP-JRC-518/2015, esta Sala Superior advierte que existe conexidad en la causa, dada la identidad del acto impugnado, además de que se trata de la misma autoridad responsable; por tales motivos, con fundamento en los

¹ Jurisprudencia 5/2004. Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 1997-2014, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 243 y 244.

artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como 86, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de resolver de manera conjunta, congruente, pronta y expedita, se considera conforme a Derecho decretar la acumulación del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-518/2015 al diverso SUP-JRC-517/2015, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia, a los autos del juicio de revisión constitucional electoral acumulado.

TERCERO. Requisitos de las demandas. Los medios de impugnación que se examinan reúnen los requisitos establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como enseguida se demuestra:

I. Presupuestos procesales:

a. Formalidad. Las demandas cumplen los requisitos del artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable y en ellas se hace constar el nombre y firma autógrafa de quienes promueven en nombre de los partidos políticos demandantes; se identifica el acto impugnado; se mencionan los hechos en que se basan las

impugnaciones, los agravios que les causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

b. Oportunidad. Las demandas fueron presentadas dentro del plazo fijado por el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues la resolución impugnada se emitió el veintitrés de marzo de dos mil quince, se notificó a los promoventes el veinticuatro de ese mes y año y las demandas de juicio de revisión constitucional electoral se presentaron el veintiocho de marzo del año en curso; es decir, dentro del plazo legal de impugnación de cuatro días que transcurrió del veinticinco al veintiocho del citado mes.

c. Legitimación y personería. De conformidad con lo establecido en el artículo 88, párrafo 1, del ordenamiento en cita, el juicio de revisión constitucional electoral únicamente puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos. En este orden de ideas, es evidente que en los casos de trato se colma el presupuesto procesal de referencia, pues los medios de impugnación fueron promovidos por Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional, a través de sus representantes ante el Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Asimismo, Jazmín Angelina García Vega y Martín Arango García, cuentan con personería suficiente, en términos del artículo 88 en comento, inciso a), toda vez que son quienes ostentan la representación de los partidos ante la autoridad administrativa electoral, respectivamente, tal y

como se desprende del informe circunstanciado del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y del reconocimiento por parte de la autoridad responsable en los expedientes TEEQ-RAP-16/2015 y TEEQ-RAP-17/2015.

Al respecto, resulta aplicable la Jurisprudencia 1/99, consultada en las páginas 508 y 509 de la Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, que lleva el rubro siguiente: “PERSONERÍA, LA TIENEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES MATERIALMENTE RESPONSABLES, AUNQUE ÉSTOS NO SEAN FORMALMENTE AUTORIDADES RESPONSABLES NI SUS ACTOS SEAN IMPUGNADOS DIRECTAMENTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.”

d. Interés jurídico. Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional tienen interés jurídico para promover los juicios de revisión constitucional electoral, porque combaten la sentencia dictada el veintitrés de marzo de dos mil quince, por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, recaída a los recursos de apelación identificados con los números de expediente TEEQ-RAP-16/2015 y TEEQ-RAP-17/2015, la cual estima le resulta adversa a sus intereses al confirmar la legalidad del acuerdo por el que se aprobó el registro de la coalición flexible integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, para el proceso electoral 2014-2015 en el estado de Querétaro.

De ahí que los partidos políticos demandantes tengan interés jurídico en los juicios de mérito, al disentir de la sentencia recaída a los recursos de apelación planteados ante el tribunal responsable, ello, con independencia de que les asista o no la razón en el fondo de la *litis* que plantean.

II. Requisitos especiales:

a. Actos definitivos y firmes. El requisito previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollado en el artículo 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se satisface en la especie, porque contra la sentencia impugnada no está previsto ningún medio de impugnación en la legislación local, ni existe disposición o principio jurídico del cual se desprenda la autorización a alguna autoridad del Estado de Querétaro para revisar y, en su caso, revocar, modificar o nulificar el acto impugnado.

b. Violación de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple también con el requisito exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que se aduzca violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este requisito debe entenderse en un sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia, no como el resultado del análisis de los agravios propuestos por el

partido actor, en virtud de que ello implicaría entrar al fondo del juicio.

En las demandas se alega violación a los artículos 41 base I, 116 base VI y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia 2/97 consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen I, páginas 408 y 409 de rubro: "JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA".

c. Violación determinante para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones.

En la especie también se colma el requisito de determinancia, toda vez que los hechos denunciados están relacionados el registro de una coalición cuyo registro se aprobó y que, por tal virtud, contendrá en el proceso electoral en curso en el Estado de Querétaro, circunstancia que, de asistirle la razón a los partidos actores, implicaría una eventual vulneración a la normativa electoral y a los principios de legalidad y equidad que rigen a toda contienda comicial.

Aunado a ello, es relevante establecer que lo que se decida en los juicios de mérito determinará la forma y términos en los que participarán diversos partidos políticos en el proceso electoral en curso, ya sea tanto respecto de ellos

mismos como respecto de los demás contendientes, de ahí la determinancia de la violación aducida.

d. Reparación material y jurídicamente posible.

Con relación al requisito contemplado en los incisos d) y e) del artículo 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, dado que existe tiempo suficiente para emitir un pronunciamiento al respecto, toda vez que conforme a lo previsto en el artículo 51 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, la jornada electoral en la entidad tendrá verificativo el primer domingo del mes de junio de dos mil quince. Además, debe tomarse en consideración que el plazo para registro de candidatos en el estado citado vence el día treinta y uno de marzo del presente año, por lo que aún se está en posibilidad de, en su caso, lograr una reparación material y jurídica.

Por lo tanto, al encontrarse satisfechos los requisitos para la procedencia de los juicios de revisión constitucional electoral planteados, lo conducente es realizar el estudio de fondo de los agravios que en la especie se hacen valer.

CUARTO. Sentencia impugnada. Partiendo del principio de economía procesal y sobre todo porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir la resolución impugnada, máxime que se tiene a la vista en los expedientes respectivos para su debido análisis. Aunado a

ello, atendiendo a que los propios actores invocan en el texto de su respectivo escrito de demanda las partes atinentes de la resolución que manifiestan les causa agravio, por lo que como se ha señalado, no sólo resulta innecesaria su transcripción, sino ociosa su repetición.

QUINTO. Síntesis de agravios. De la lectura integral de los escritos de demanda presentados por el Partido Acción Nacional y Movimiento Ciudadano, se desprende los siguientes planteamientos.

a) Prevención. Los institutos políticos recurrentes sostienen que el tribunal responsable transgrede el principio de legalidad, ya que de manera indebida requirió mediante acuerdo de trece de febrero de la presente anualidad a los partidos políticos nacionales Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, no sólo diversa información para lograr la aprobación de su solicitud como coalición flexible, sino que le solicitó la presentación de documentos esenciales, mismos que debieron haberse adjuntado en el momento de la solicitud para conformar la coalición.

Lo anterior, ya que en su concepto únicamente aplica la figura de la prevención cuando se omite alguna formalidad o elemento menor, no así cuando se trata de requisitos esenciales, de ahí que no se debió otorgar el registro de coalición flexible a los citados institutos políticos al no haber entregado la documentación necesaria, en términos de la ley.

Aunado a ello, sostienen que los solicitantes de la coalición son directamente responsables de que el instituto electoral local los previniera para presentar la documentación necesaria, cuando era obligación de dichos entes políticos observar las disposiciones aplicables a la figura de las coaliciones tanto en la Ley Electoral del Estado de Querétaro, como en la Ley General de Partidos Políticos y los Lineamientos aprobados por el Instituto Nacional Electoral.

b) Plazo. Los partidos promoventes se duelen del plazo que la autoridad administrativa responsable otorgó a los partidos solicitantes de la coalición, para subsanar la omisión relativa a la presentación de los requisitos para la procedencia del registro de la coalición.

Lo anterior, sobre la base de que el plazo de diez días resultaba excesivo y arbitrario, ya que únicamente debieron otorgarse cuarenta y ocho horas tal como lo prevé el artículo 23 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, o en su caso, el plazo de tres días contenido en el artículo 134 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro de aplicación supletoria.

Argumentan que el plazo para cumplir la prevención debía ser menor a diez días, dado que ese es el plazo que tiene la autoridad para resolver a partir de la presentación de la solicitud de registro del convenio de coalición.

c) Exhaustividad. Los institutos políticos recurrentes aducen que el tribunal responsable no entró al estudio de fondo del recurso de apelación local, toda vez que no realizó

un análisis pormenorizado de todos los argumentos tendentes a combatir el procedimiento que el Presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, dio a la solicitud de registro del Convenio de Coalición Flexible, presentada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, pues a su juicio existieron omisiones procesales que los dejaron en estado de indefensión.

d) Voto aclaratorio. El representante del Partido Acción Nacional aduce que le causa agravio el voto aclaratorio presentado por el Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera, relativo a la extemporaneidad de la presentación del recurso de apelación del cual surge la resolución recurrida.

Lo anterior es así, porque en dicho voto se asegura que al diecisiete de febrero del año en curso, el accionante contaba con la documentación necesaria para impugnar lo ahora reclamado, lo cual es impreciso, porque el expediente completo lo tuvo hasta el veintiséis siguiente, de ahí que el voto atinente lo deje en estado de indefensión.

e) Equidad procesal. La autoridad administrativa responsable transgrede los principios de igualdad y certeza por lo que hace un trato preferencial para el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, ya que proporcionó facilidades, plazos excesivos y privilegios a estos partidos con la finalidad de otorgar el registro de la coalición solicitada.

f) Supletoriedad. Los actores aducen que el tribunal responsable omitió aplicar de manera supletoria lo establecido en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro en cuanto a la forma de proceder respecto del procedimiento de registro de la coalición, por lo que toca a los plazos establecidos en dicho Código, así como a la forma de dar publicidad a todas y cada una de las actuaciones.

SEXTO. Estudio de fondo. Por razón de método los conceptos de agravio expresados serán analizados en orden distinto al expuesto en las demandas, sin que su examen en conjunto, por apartados específicos o en orden diverso al planteado en la demanda, genere agravio alguno al demandante, tal y como se establece en la tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior 4/2000, consultable a fojas 125, de la *Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, tomo Jurisprudencia Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

En el agravio indicado con el inciso **a)** los institutos políticos recurrentes sostienen que el tribunal responsable transgrede el principio de legalidad, ya que de manera indebida requirió mediante acuerdo de trece de febrero de la presente anualidad a los partidos políticos nacionales Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, no sólo diversa información para lograr la aprobación de su solicitud como coalición flexible, sino que le

solicitó la presentación de documentos esenciales, mismos que debieron haberse adjuntado en el momento de la solicitud para conformar la coalición.

Lo anterior, ya que en su concepto únicamente aplica la figura de la prevención cuando se omite alguna formalidad o elemento menor, no así cuando se trata de requisitos esenciales, de ahí que no se debió otorgar el registro de coalición flexible a los citados institutos políticos al no haber entregado la documentación necesaria, en términos de la ley.

Aunado a ello, sostienen que los solicitantes de la coalición son directamente responsables de que el instituto electoral local los previniera para presentar la documentación necesaria, cuando era obligación de dichos entes políticos observar las disposiciones aplicables a la figura de las coaliciones tanto en la Ley Electoral del Estado de Querétaro, como en la Ley General de Partidos Políticos y los Lineamientos aprobados por el Instituto Nacional Electoral.

A juicio de esta Sala Superior los mencionados motivos de disenso devienen de **infundados** en atención a las siguientes consideraciones.

El principio de legalidad consistente en la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

Del principio de legalidad constitucional se pueden extraer los siguientes elementos:

1. Constar por escrito. Dicho elemento consiste en que todo acto de autoridad que pueda afectar de alguna manera la esfera jurídica de los ciudadanos o de las agrupaciones políticas debe constar por escrito;

2. Emanar de Autoridad competente. Tal elemento reviste que para que un acto de autoridad tenga eficacia jurídica es necesario que emane de una autoridad competente, entendida la competencia como el conjunto de facultades y atribuciones con el que el ordenamiento jurídico inviste a una determinada autoridad, cuya existencia, organización y funcionamiento están previstos en el propio conjunto normativo; y

3. Debida motivación y fundamentación. La motivación debe entenderse como el señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que han determinado a la autoridad a emitir el acto, y la fundamentación en el entendido de la invocación del precepto jurídico que la autoridad considera aplicable al caso particular.

En este orden es necesario admitir que la falta de alguno de los elementos acarrea que el acto emitido por la autoridad responsable, pueda configurarse que éste carezca de eficacia jurídica y por tanto devenga en ilegal.

Ahora bien, el principio de legalidad en la materia electoral se enmarca a su vez, por lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si bien, cualquier acto de autoridad debe cumplir con las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, la forma de satisfacerlas debe ser acorde a la naturaleza particular del acto.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que, conforme con el principio de legalidad electoral, todos los actos y resoluciones electorales deben sujetarse invariablemente a lo previsto en la Constitución y a las disposiciones legales aplicables.

En ese sentido, el principio de legalidad en materia electoral significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

En el caso, el seis de febrero de dos mil quince, los institutos políticos nacionales Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza presentaron ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, una solicitud de registro de convenio de coalición flexible, donde establecían una alianza para la jornada electoral a realizarse el próximo siete de junio del presente año, misma que contemplaba un candidato único a la Gubernatura, cuatro distritos locales y cinco municipios.

Atento a lo anterior, el trece de febrero siguiente, se emitió un proveído mediante el cual se tuvo por presentada la solicitud de registro de la coalición y sus anexos, formándose el expediente IEEQ/AG/030/2015-P.

En el propio proveído se previno a los solicitantes para que presentaran la documentación prevista en los lineamientos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el plazo de hasta diez naturales, contados a partir del día siguiente en que surtiera efectos la notificación respectiva.

Al respecto, en el cuaderno accesorio número dos del juicio de revisión constitucional electoral número 517/2015, obra copia certificada del mencionado proveído de seis de febrero de la presente anualidad, suscrito por el Presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que en lo aquí interesa refiere básicamente lo siguiente:

- Que del análisis a la solicitud de coalición flexible presentada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, se advertía que no se presentaron ciertos documentos a que se referían los “Lineamientos que deberán observar los organismos públicos locales electorales respecto de la solicitud del registro de convenios de coalición para los procesos electorales locales 2014-2015”;

- En consecuencia, se ordenaba dar vista a los solicitantes, para que en el plazo de hasta diez días naturales, manifestaran lo que a su derecho conviniera;

- Lo anterior, para la realización del proyecto correspondiente a la solicitud de registro del convenio de coalición flexible, ello en cumplimiento de los artículos 89 y 91 de la Ley General de Partidos Políticos;

- Ello, sobre base de que al momento de revisar los requisitos exigidos legalmente para el otorgamiento de registro de convenios de coalición se debía maximizar, en la medida de lo posible, el principio de auto-organización de los partidos políticos.

Así el veinticuatro de febrero siguiente, se presentaron escritos del Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, del Presidente y Secretario General del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Verde Ecologista de México y del Presidente del Comité de Dirección Estatal de Nueva Alianza, con la finalidad de desahogar el proveído de mérito.

En consonancia con lo anterior, el tribunal responsable sostuvo que era acorde a derecho la determinación del Presidente del citado Consejo, debido a que en el precedente de esta Sala Superior mediante el cual resolvió el juicio de revisión constitucional electoral número 40/2013, se sustentó que la autoridad administrativa electoral al momento de revisar los requisitos exigidos legalmente para el

otorgamiento de registro de convenios de coalición debía potencializar, en la medida de lo posible, el principio de auto-organización de los partidos y los derechos de su militancia a fin de facilitar la participación de diversas fuerzas políticas en la vida democrática en la forma en que se estimaran conveniente, siempre y cuando ello no afectara derechos o vulnerara normas internas o legales.

Es decir, que en el proceso de aprobación de un convenio de coalición se debía privilegiar el derecho de auto-organización de los partidos políticos, a fin de hacer efectivos sus derechos político-electorales y su determinación de participar como consideraran conveniente.

En base a ello, la autoridad demandada consideró que el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro había actuado correctamente al prevenir a los solicitantes para cumplir con los requisitos que estimó faltantes para poder estar en condiciones de pronunciarse acerca de la petición, privilegiando con ello las posibilidades de ejercer el derecho de asociación respectivo.

Ahora bien lo **infundado** del agravio radica en que este órgano jurisdiccional considera que las inconsistencias de carácter formal o esencial, por no afectar la validez de los actos jurídicos, son subsanables.

En primer lugar, las inconsistencias de carácter formal son subsanables mediante el análisis integral y contextual de la documentación respectiva, atendiendo preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que erróneamente se dijo.

En segundo lugar, cuando del análisis integral y contextual de la documentación respectiva no sea posible subsanar las inconsistencias de carácter formal, entonces se deberá formular el requerimiento o prevención correspondiente.

Esta Sala Superior ha sostenido el criterio reiterado de que cuando el escrito mediante el cual se ejerce un derecho en un procedimiento cumple con los requisitos objetivos, pero se omite alguna formalidad, elemento de menor entidad o incluso un requisito esencial, que puede traer como consecuencia el rechazo de la petición, la autoridad electoral, antes de emitir resolución, debe formular y notificar una prevención, concediendo un plazo perentorio, para que el compareciente manifieste lo que convenga a su interés respecto a los requisitos supuesta o realmente omitidos o satisfechos irregularmente, de probar, en su caso, que su solicitud sí reúne los requisitos exigidos por la ley, o bien, para que complete o exhiba las constancias omitidas, aun cuando la ley que regule el procedimiento de que se trate no contemple esa posibilidad.

En efecto, para que se pueda restringir o limitar este derecho fundamental, es necesario que se actualicen las siguientes circunstancias:

- a) Que se pretenda salvaguardar intereses legítimos;
- b) Que tal medida sea adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin que se persigue por conducto de tal limitación;

c) Que sea necesaria, es decir, que sea la única medida por la cual se alcancen determinados fines;

d) Que sea razonable, es decir que cuan mayor sea la limitación al derecho, mayor deberá ser el peso o jerarquía de las razones que justifiquen esa limitación.

En el caso en estudio, el fin que se persigue con la institución jurídica de la prevención, consiste en eliminar cualquier obstáculo de carácter formal o incluso esencial que impida el pleno ejercicio del derecho fundamental de asociación de los partidos políticos para poder conformar una coalición, en el caso bajo la modalidad de coalición flexible.

Asimismo, no llevar a cabo la prevención provocaría una afectación mayor, ya que se limitaría la posibilidad de subsanar o corregir posibles irregularidades de carácter formal o esencial, a aquellos institutos políticos que presentaran su solicitud de registro de coalición.

Esto es así, toda vez que la mencionada institución jurídica de carácter instrumental, tiene como finalidad garantizar la igualdad de oportunidades entre los contendientes, con el propósito de que puedan ejercer, de manera eficaz, su derecho fundamental de asociación, pues incluso, aún en el caso de que no estuviera prevista en el sistema jurídico en cuestión, este órgano jurisdiccional ha sustentado que ante la ausencia de señalamiento de la norma respecto de plazos para dar cumplimiento a ciertas obligaciones, deberá ser otorgado un plazo razonable para

efecto de que el posible afectado se encuentre en posibilidad de subsanar su omisión.

Al caso, resulta aplicable el criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia 42/2002, de esta Sala Superior, consultable a fojas quinientas veintisiete a quinientas veintiocho de la "Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral", "Jurisprudencia", volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro y texto siguiente:

PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA LEGALMENTE. Cuando el escrito mediante el cual se ejerce un derecho en un procedimiento cumple con los requisitos esenciales, pero se omite alguna formalidad o elemento de menor entidad, que puede traer como consecuencia el rechazo de la petición, la autoridad electoral, antes de emitir resolución, debe formular y notificar una prevención, concediendo un plazo perentorio, para que el compareciente manifieste lo que convenga a su interés respecto a los requisitos supuesta o realmente omitidos o satisfechos irregularmente, de probar, en su caso, que su solicitud sí reúne los requisitos exigidos por la ley, o bien, para que complete o exhiba las constancias omitidas, aun cuando la ley que regule el procedimiento de que se trate no contemple esa posibilidad. Lo anterior con la finalidad de darle al compareciente la oportunidad de defensa, antes de tomar la extrema decisión de denegar lo pedido, ante la posible afectación o privación de sus derechos sustantivos, a fin de respetar la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de quedar en mejores condiciones de cumplir adecuadamente con el principio de congruencia, al que es necesario atender respecto de cualquier petición que se formule a una autoridad, en el acuerdo escrito con el que ésta tiene la obligación de responder, en términos del artículo 8o. constitucional, lo que agrega un motivo lógico y jurídico para que la propia autoridad prevenga a los interesados a fin de que aclaren las irregularidades que existen en su petición.

Por estas razones, se debe concluir que siempre que se presente la solicitud de registro de coalición, todos los solicitantes contarán con un plazo razonable para poder subsanar las posibles inconsistencias o irregularidades de carácter formal o esencial que sean detectadas por el órgano administrativo responsable de analizar tales solicitudes.

Por tanto, se concluye que, a fin de maximizar el derecho fundamental de los partidos políticos de asociarse y de auto-organización, se deben eliminar los obstáculos que puedan surgir durante el procedimiento de solicitud de la aprobación del registro de la coalición correspondiente.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral número 40 de dos mil trece, en el cual se sostuvo que la prevención para cumplir con los requisitos de un convenio de coalición no se limitan a aspectos meramente formales o menores, pues puede prevenirse incluso frente a la omisión de un requisito esencial.

Ello, porque de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 14, 35, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que son derechos del ciudadano asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; que a toda persona se le debe dar la oportunidad de defenderse o manifestar lo que a su derecho corresponda previamente al acto de autoridad que pueda llegar a privarla de sus derechos y que las normas relativas a los derechos

humanos se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En este sentido, se debe observar la garantía de audiencia en los procedimientos de registro de partidos o agrupaciones políticas, para lo cual, una vez verificada la documentación presentada, las autoridades electorales deben prevenir o dar vista a los solicitantes con las inconsistencias o irregularidades que se encuentren, a fin de conceder, en términos razonables, la oportunidad de que se subsanen o desvirtúen las respectivas observaciones.

Lo anterior, a fin de implementar las medidas apropiadas y efectivas que lleven a su máxima dimensión el derecho fundamental de libre asociación política.

De igual forma, ha sido criterio de esta Sala Superior, que las normas relativas a los derechos de participar en las elecciones, se deben interpretar propiciando la protección más amplia. El referido criterio ha sido establecido por esta autoridad jurisdiccional, en la tesis jurisprudencial 29/2002, cuyo rubro señala: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA."

En aplicación de dicho criterio, *mutatis mutandi*, los límites constitucionales al registro de coaliciones no deben ser interpretados de tal manera que se permita una limitación a tales derechos, por el contrario, es preciso constreñir a su más mínima dimensión, la limitación de que se trata, de tal

manera que no se encuadren en la misma, más supuestos que los mínimos para no hacer nugatorio en la realidad ese tipo de derechos.

En el caso, si bien es cierto que la solicitud de coalición planteada por los partidos políticos nacionales Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, no adjuntaron todos los requisitos para sustentar su solicitud de registro de coalición flexible en el Estado de Querétaro, no menos cierto es que procedía la figura de la prevención tal y como atinadamente aplicó la autoridad administrativa electoral con la finalidad de que en un plazo razonable allegaran los requisitos restantes fueran formales o esenciales, de modo que tal como lo previene el criterio antes citado, la autoridad electoral, no sólo está impedida de imponer restricciones, sino que al tratarse de un derecho a la participación política, debe resolver con una interpretación que sea favorable a la potenciación de dicho derecho, con una protección más amplia, dando de esa manera efectividad a lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, pues con independencia de que la citada figura de la prevención no se contemple en la ley estatal electoral o en alguna otra norma, no es obstáculo para que la autoridad administrativa responsable la aplique o considere en plena protección a las garantías de legalidad, audiencia, asociación, entre otras.

Aunado a lo anterior, los institutos políticos recurrentes en forma alguna controvierten el acuerdo por vicios propios, pues de manera directa controvierten el hecho de que la autoridad administrativa responsable los previniera para presentar la documentación necesaria para la aprobación de la coalición flexible, cuando era obligación de dichos entes observar las disposiciones aplicables a la figura de coalición tanto en la Ley Electoral del Estado de Querétaro, como en la Ley General de Partidos Políticos y los lineamientos aprobados por el Instituto Nacional Electoral, de ahí lo **infundado** del agravio en análisis.

Respecto del agravio indicado con el inciso **b)** relativo al plazo concedido por la autoridad electoral para dar cumplimiento a la prevención formulada a los solicitantes del registro de la coalición, los partidos políticos demandantes formulan las siguientes argumentaciones:

- Aducen que el plazo otorgado por la responsable en el caso, no existe ni se conoce en la materia electoral.
- Afirman que el tribunal responsable resolvió que el plazo debe ser el mismo que tiene la autoridad para resolver sin explicar cómo llega a esta conclusión.
- En esa lógica, argumentan que el plazo para cumplir la prevención debía ser menor a diez días, dado que ese es el plazo que tiene la autoridad para resolver a partir de la presentación de la solicitud de registro del convenio de coalición. Por ello, en esos términos, debió otorgarse un

plazo de cuarenta y ocho horas para desahogar la prevención si se toma en cuenta que la prevención se realizó el séptimo día, lo que daría dos días para cumplir con ésta y uno para resolver dentro de los diez días precisados.

- Por otro lado, hacen valer de que acuerdo a lo previsto en el artículo 23 de la Ley de Medios de Impugnación del Estado cuando no se señale plazo para la práctica de algún acto de autoridad o de las partes se entenderá que el mismo es de cuarenta y ocho horas y por su parte, el artículo 134 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro dispone que cuando no se señale plazo para la práctica de algún acto judicial o el ejercicio de algún derecho, se entenderá que se cuenta con tres días para la exhibición de documentos. De esta manera, a fin de potencializar un derecho procesal a favor de los promoventes, el plazo para entregar la documentación faltante debió haber sido de tres días y no de diez como lo concedió el Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, sin fundamento alguno.

- Por último, argumentan que el precedente citado por la demandada contenido en el SDF-JRC-022/2015 no es aplicable ni orientador para el asunto de trato.

Los agravios de análisis se consideran **infundados**, como se precisa a continuación:

Para efectos de evidenciar lo anterior, es preciso destacar las consideraciones que tuvo el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro para desestimar los agravios de los

recurrentes en los recursos de apelación que preceden, respecto al tema del plazo concedido por la autoridad electoral a los solicitantes de la coalición:

En la sentencia a debate, el tribunal responsable considera infundado el agravio relativo a la ampliación del plazo puesto que el hecho de que los lineamientos no establezcan un plazo de prevención, no significa que la autoridad no deba concederlo, pues por derecho de audiencia debe concederse un plazo razonable para subsanar requisitos incluso formales o menores.

Establece la autoridad que el plazo razonable es aquel que es proporcional, idóneo y necesario para cumplir con la finalidad perseguida por la norma sustantiva, pues no es admisible conceder un plazo irrisorio que por cuestiones formales haga nugatorios los derechos respectivos.

Por otro lado, el hecho de que en la normatividad aplicable se concedan diez días para que el Consejo se pronuncie acerca de la solicitud de registro de una coalición, no debe entenderse como el único plazo existente en el procedimiento respectivo, ni tampoco que excluya la existencia de otros plazos que hagan posible la garantía de audiencia y que se implementen por la autoridad a pesar de no estar expresamente previstos.

El tribunal responsable estima que el plazo concedido por la autoridad electoral es necesario, pues resulta imprescindible para respetar el derecho de audiencia y permitir el derecho de asociación política; es proporcional,

tomando en consideración que la celebración de un convenio de coalición implica un conjunto de acciones complejas a desarrollarse en cada instituto político que pretende coaligarse y porque es idéntico al plazo con que cuenta la autoridad para resolver la solicitud, siendo tan complejo para ésta como para el solicitante la revisión de los múltiples requisitos; es idóneo porque constituye un instrumento adecuado para privilegiar, por encima de las formalidades, la posibilidad del ejercicio del derecho de asociación, sin el menoscabo de los derechos de otros partidos ajenos.

De ahí que la demandada concluya que el Presidente del Consejo actuó debidamente al conceder un plazo de diez días naturales para que los partidos solicitantes exhibieran las constancias requeridas, pues se trata de un plazo proporcional y razonable para hacer efectivos los derechos de coalición de los solicitantes.

Por otra parte, la autoridad contesta que el plazo de cuarenta y ocho horas invocado por los partidos políticos está destinado a los medios de impugnación, al estar contenido en el artículo 23 de la Ley de Medios Estatal, por lo cual no es aplicable a los procedimientos administrativos de registro de coaliciones.

Por último, el tribunal establece que no es obstáculo el argumento de que se haya excedido el plazo de diez días que tenía el Presidente para someter a consideración del Consejo la solicitud de coalición, pues ese plazo se amplió de forma justificada, dada la prevención que aseguró la garantía de

audiencia de los solicitantes. Aunado a ello, el mencionado plazo de diez días para resolver se cumplió a cabalidad, pues debe computarse a partir de que feneció el plazo para cumplir la prevención y, en el caso, venció el seis de marzo, fecha en que se emitió la resolución correspondiente.

Sentado lo anterior, esta Sala Superior estima adecuada la actuación del tribunal responsable con relación al plazo de diez días otorgado por la autoridad electoral para que los solicitantes del registro de la coalición en comento, respondieran a la prevención de trece de febrero de dos mil quince, pues dicho plazo se estima pertinente, razonable y suficiente para dar oportunidad de que los partidos políticos correspondientes ejercieran su derecho de audiencia de manera adecuada.

En estos términos, se llega a la convicción de que los agravios, como se adelantó, son **infundados** con base en las siguientes consideraciones.

Resulta infundado el argumento de que el plazo otorgado por la autoridad administrativa responsable no existe ni se conoce en la materia electoral, pues el propio tribunal responsable reconoce que los lineamientos no establecen un plazo de prevención en la materia, pero concluye que ello no significa que la autoridad no deba concederlo, pues en aras del principio de audiencia está incluso obligada a señalar un plazo razonable para efectos de garantizar el verdadero y real ejercicio del derecho de audiencia.

Lo infundado radica en que los partidos políticos demandantes no combaten de manera directa y frontal los motivos y razones que tuvo el tribunal responsable para estimar infundado el agravio correlativo, ya que nada dicen respecto del ejercicio del derecho de audiencia, invocado por el tribunal, ni cuestionan la obligación de la autoridad de conceder un plazo razonable.

Por otra parte, resulta infundado el argumento de que la autoridad no citó artículo de alguna ley que diera sustento a sus conclusiones en cuanto a considerar proporcional, necesario e idóneo el plazo de diez días concedido a los solicitantes de la coalición, pues claramente se aprecia del texto de la resolución a debate que la autoridad no sólo cita lo previsto en los artículos 14 y 41 constitucionales, sino que invoca específicamente los principios constitucionales que se respetan al aplicar el plazo referido y respecto de los mismos, los actores nada dicen.

También es infundado que la autoridad demandada no explica cómo llegó a la conclusión de que el plazo debe ser el mismo que tiene la autoridad para resolver, pues contrario al dicho de los actores, la demandada señaló que no debía entenderse ése como el único plazo existente en el procedimiento y tampoco como un plazo que excluyera la existencia de otros, pero que era preciso considerar que resultaba proporcional a los días con que contaba para resolver el procedimiento.

A este respecto es preciso establecer que, tal como lo resolvió el responsable, el plazo otorgado debe considerarse razonable y no excesivo, porque en materia electoral los plazos deben adecuarse al caso de que se trate, con miras a evitar la obstaculización del proceso electoral y el retraso de las subsecuentes etapas del mismo. De esta forma, en el caso, el plazo concedido cumplió con el criterio de esta Sala Superior, pues dio la posibilidad de dar cumplimiento a la prevención sin poner en riesgo el desarrollo del proceso electoral.

Asimismo, contrario a lo aducido por los demandantes, la autoridad no estaba obligada a conceder un plazo de cuarenta y ocho horas tomando en consideración que la prevención se realizó el séptimo día y que sólo restaría un día para resolver dentro de los diez días precisados, pues tal como lo precisó el tribunal responsable en la resolución a debate, el plazo de diez días con que cuenta la autoridad para resolver el procedimiento de registro de una coalición debe computarse desde que se da cumplimiento a la prevención y no así, desde la fecha de su solicitud.

Ahora bien, en lo referente a la aplicación del plazo contenido en el artículo 23 de la Ley de Medios de Impugnación del Estado, en el sentido de que cuando no se señale plazo para la práctica de algún acto de autoridad o de las partes se entenderá que el mismo es de cuarenta y ocho horas debe decirse que el argumento se desestima por inoperante ya que es reiterativo de los agravios invocados en el recurso de apelación y sobre lo cual ya se proveyó en la

resolución impugnada, ya que no resulta aplicable al caso concreto pues tal dispositivo legal atiende a los medios de defensa planteados en materia electoral y no a la naturaleza de un procedimiento administrativo de registro de coaliciones.

Asimismo, es infundado el argumento de que en términos del artículo 134 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro dispone que cuando no se señale plazo para la práctica de algún acto judicial o el ejercicio de algún derecho, se entenderá que se cuenta con tres días para la exhibición de documentos, debió haber sido de tres días y no de diez como lo concedió el Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, por ser novedoso y haberse invocado hasta esta instancia.

Aunado a ello, el Código de Procedimientos Civiles citado por los demandantes no es supletorio a la Ley General de Partidos Políticos, a los lineamientos del Consejo General del Instituto Local, ni a la ley electoral de Querétaro, pues dichas leyes no establecen una disposición en dicho sentido dentro de su texto. Así como tampoco es suficiente que sí sea supletorio en la Ley de Medios de Impugnación de Querétaro, porque esa ley no resulta aplicable al caso concreto.

Por último, es infundado el argumento de que el precedente contenido en el expediente SDF-JRC-022/2015 no es aplicable para el asunto de trato, ya que solo se aplicó en su carácter de criterio meramente orientador al presente caso, pues no constituye la razón principal ni el elemento

sustancial de las consideraciones del tribunal responsable, ya que, como se precisó, el elemento fundamental se centra en el hecho de que el plazo establecido se consideró razonable, lo cual no se combatió en los juicios de mérito, o bien, no se logró desestimar con los agravios formulados.

En consecuencia, esta Sala Superior debe confirmar las consideraciones del responsable respecto del plazo de diez días concedido a los solicitantes del registro de la coalición pues, además de los motivos vertidos en la sentencia impugnada, resulta razonable, proporcional y necesario, en la medida en que no interfiere con el desarrollo del proceso electoral en curso.

Ahora bien, en lo que toca al agravio indicado con el inciso **c)** a través del cual los recurrentes aducen que el tribunal responsable no se pronunció respecto de todos planteamientos tendentes a controvertir las presuntas violaciones, respecto del trámite dado a la solicitud de registro de convenio de coalición flexible integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.

Ahora bien, el agravio resulta infundado según se expone enseguida.

En primer lugar, cabe precisar que el principio procesal de exhaustividad se cumple si la autoridad hace el estudio de todos los argumentos planteados por las partes, resuelve todos y cada uno de ellos, así como que analiza todas las pruebas tanto ofrecidas por las partes como recabadas.

Al respecto resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 12/2001 emitida por esta Sala Superior, cuyo rubro y texto son:

EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa petendi, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Ahora bien, el tribunal responsable fue exhaustivo en la sentencia impugnada, pues se ocupó de todas las manifestaciones respecto de las presuntas violaciones en torno al trámite dado a la solicitud de registro de convenio de coalición flexible integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, para el proceso electoral 2014-2015 en el estado de Querétaro, los cuales en concepto de Movimiento Ciudadano contravienen el artículo 92, párrafos 2 y 3 de la Ley General de Partidos Políticos, así como de “LOS LINEAMIENTOS QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES RESPECTO DE LA SOLICITUD DE REGISTRO DE LOS CONVENIOS DE COALICIÓN PARA LOS PROCESOS

ELECTORALES LOCALES 2014-2015”, según se expone a continuación.

Al respecto, en primer lugar ambos accionantes adujeron que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, resolvió después de los diez días siguientes a la presentación del convenio, en clara en contravención del artículo 92, párrafo 3, de la Ley General de Partidos Políticos, así como de los acuerdos INE/CG308/2014 e INE/CG351/2014.

Al respecto el tribunal responsable consideró que no le asiste la razón a los actores, pues el plazo se superó en forma justificada, dada la prevención que aseguró la garantía de audiencia de los partidos solicitantes, aunado a que el Consejo General resolvió dentro de los diez siguientes a que tuvo completa la información requerida, siendo que el plazo de diez días a que se refiere el punto 13 de los Lineamientos antes precisados, debe computarse a partir de que feneció el plazo concedido en la prevención, lo que ocurrió el veinticuatro de febrero, de ahí que haya estimado que la sesión celebrada el seis de marzo siguiente se llevó a cabo conforme a derecho, esto es, dentro de los diez días otorgados para ello.

Los enjuiciantes también manifestaron que el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, indebidamente emitió un acuerdo en el que previno a los partidos solicitantes, a fin de requerirles documentación faltante.

Sobre el particular el tribunal responsable indicó que no le asiste la razón a los recurrentes, pues el hecho de que los lineamientos no establezcan un plazo de prevención, no significa que la autoridad no deba concederlo, pues la Sala Superior de este órgano jurisdiccional ha reiterado que en tratándose del derecho de audiencia previsto en el artículo 14 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el derecho de auto-organización de los partidos políticos, debe concederse un plazo razonable para subsanar requisitos que no son meramente formales o menores.

Así el plazo concedido, se consideró como proporcional porque se trata de un plazo idéntico a los diez días con que cuenta la autoridad para resolver acerca de la solicitud, dado que es complejo para el solicitante como para la autoridad la revisión de los requisitos, por lo que es dable un tratamiento similar. Por tanto concluyó que el plazo de diez días concedido, no son excesivos pues responden a la necesidad de otorgar una adecuada garantía de audiencia.

Cabe mencionar que en la resolución impugnada, se razona que, el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, motivó el acuerdo de prevención de trece de febrero del año en curso, porque la solicitud no estuvo acompañada de todos los documentos a que se refieren "LOS LINEAMIENTOS QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES RESPECTO DE LA SOLICITUD DE REGISTRO DE LOS CONVENIOS DE COALICIÓN PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2014-2015"

Asimismo, indicó que para subsanar esa omisión, se concedieron diez días naturales a los partidos solicitantes, con apoyo en la jurisprudencia número 42/2002, emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, cuyo rubro es: PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR LAS FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTE PREVISTA LEGALMENTE.

Al respecto, se motivó que las autoridades deben maximizar los derechos sustantivos sobre los aspectos procesales y los plazos que son un medio para alcanzar los fines, pues la razón de ello, es conseguir que los partidos se coaliguen cuando sea su decisión y no tener obstáculos, tal y como lo invocó el consejero presidente al citar lo resuelto por esta Sala Superior en el SUP-JRC-40/2013.

Por otra parte, los actores precisaron en sus demandas de recursos de apelación, que en todo caso, el Consejero Presidente tuvo que emitir el acuerdo de prevención en el que otorgara cuarenta y ocho horas para su cumplimiento, al no preverse expresamente un plazo para ello, de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Medios de Impugnación del estado de Querétaro.

Con relación a este argumento, el tribunal responsable sostuvo que esa afirmación es desacertada, porque, en primer lugar el plazo para prevenir debe ser proporcional y razonable, de ahí que los diez días concedidos sean acorde a la importancia del derecho de auto-organización y participación política.

Asimismo, se indica que las cuarenta y ocho horas invocadas corresponde a los medios de impugnación, lo cual es acorde al artículo 2 de la Ley de Medios en Materia Electoral del Estado de Querétaro, que regula el trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación.

Asimismo, los inconformes refirieron que no se observaron LOS LINEAMIENTOS QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES RESPECTO DE LA SOLICITUD DE REGISTRO DE LOS CONVENIOS DE COALICIÓN PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2014-2015, en el sentido que para integrar el expediente, el Presidente se auxiliará de las áreas de prerrogativas y partidos políticos, así como de fiscalización.

Tal afirmación se calificó como infundada, habida cuenta que el artículo 6 de lineamientos referidos, establecen que el Presidente contará en todo momento con la colaboración de las áreas encargadas de Prerrogativas y Fiscalización.

Lo anterior, porque dicha posibilidad constituye una potestad del Presidente del Consejo General, quien puede decidir si es necesario o no solicitar ese apoyo, lo cual es potestativo y no obligatorio.

Además, los partidos inconformes se quejan de que no se atendió a su planteamiento de que los solicitantes incumplieron con presentar la documentación completa, tal y como lo dispone el artículo 91 de la Ley General de Partidos

Políticos, así como de los puntos 3, 4 y 5 de los Lineamientos en cita, por lo que la prevención no fue para subsanar elementos menores, sino para requerirles documentos intrapartidistas.

Sobre el particular, el tribunal responsable indicó que el Presidente del Consejo referido invocó la *ratio decidendi* de lo resuelto en el SUP-JRC-40/2013, del que se advierte que la prevención para cumplir con los requisitos de un convenio de coalición no se limita a aspectos meramente formales o menores, pues este órgano jurisdiccional estableció que podría prevenirse incluso frente a la omisión de un requisito esencial.

De lo anterior, se indicó que los actores no atacaron todos los argumentos que sustentan el acuerdo del que se inconformaron, aunado a que es incorrecta su interpretación relativa a que solamente se puede prevenir acerca de requisitos menores, conforme a la jurisprudencia 42/2002, emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, cuyo rubro es: PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR LAS FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTE PREVISTA LEGALMENTE, pues tuvo que tomar en consideración el criterio sostenido en el juicio de revisión constitucional señalado en el párrafo anterior.

Finalmente, los partidos accionantes expusieron como agravio que el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro no informó a los

integrantes del Consejo General, sobre la presentación de la solicitud del convenio de coalición flexible.

Tal manifestación fue calificada como desacertada, pues se señaló que, consta en autos que sí lo hizo del conocimiento, dando un trámite adecuado a la solicitud de coalición flexible.

De todo lo anterior, se advierte que al momento de dictar la sentencia ahora reclamada, la autoridad jurisdiccional electoral responsable se ocupó de todos y cada uno de los argumentos hechos valer en la instancia de recurso de apelación local, por lo que el concepto de agravio que exponen los actores relativo a la falta de exhaustividad resulta infundado.

Por cuanto hace al agravio del inciso **d)** en donde el Partido Acción Nacional impugna el voto aclaratorio del Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera, el mismo resulta infundado, tal y como se explica a continuación.

En principio, cabe precisar que al resolverse al resolver el recurso de apelación TEEQ-RAP-16/20165 Y SU ACUMULADO TEEQ-RAP-17/2015, el Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera sostuvo que el citado medio de impugnación resulta improcedente dada la presentación extemporánea de la demanda respectiva.

En ese orden, con independencia del contenido sustancial de las razones que se dan en el voto aclaratorio, éstas no pueden favorecer al actor pues no forman parte de

las consideraciones que orientan el fallo del tribunal responsable.

En efecto, un magistrado electoral puede disentir totalmente del criterio mayoritario de los demás magistrados que integran el tribunal de la causa y emitir en su caso, un voto particular, el cual se engrosa al final de la sentencia, luego de los resolutivos y de la declaratoria de votación de la sentencia, de tal forma que, por mayoría de razón, o bien, puede emitir un voto aclaratorio, en el que, sin disentir totalmente del criterio mayoritario, exprese distintas razones para resolver en el mismo sentido.

Sin embargo, en uno y otro caso, dicho voto no tiene efectos vinculatorios, pues no rige el sentido del fallo, ya que el voto aclaratorio se inserta al final de la ejecutoria respectiva, pero sólo si es presentado por el magistrado antes de que se firme la ejecutoria respectiva, lo que significa que, con el voto o sin él, lo que constituye la ejecutoria es la decisión mayoritaria que se asienta en la parte considerativa de la sentencia y en el punto o puntos resolutivos regidos por aquélla.

En ese orden, contrario a lo aseverado por el actor, las razones plasmadas en el voto aclaratorio que comparten la decisión tomada al resolver el recurso de apelación local TEEQ-RAP-16/20165 Y SU ACUMULADO TEEQ-RAP-17/2015, no pueden resultar contrarias a sus intereses, pues sólo reflejan la opinión personal del Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera, en relación con el criterio de la mayoría, por

lo que de ninguna manera forma parte de los resolutivos de la sentencia, ya que éstos han sido determinados, al igual que la parte considerativa, por unanimidad, de ahí lo infundado del agravio.

A juicio de esta Sala Superior, el planteamiento resumido en el inciso **e)** deviene **inoperante**, en atención a las siguientes consideraciones.

En este motivo de disenso se aduce que la autoridad administrativa responsable transgrede el principio de equidad procesal en cuanto al trato preferencial para el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, en el sentido de que proporcionó facilidades, plazos excesivos y privilegios a estos partidos con la finalidad de otorgar el registro de la coalición solicitada. La calificativa de inoperancia deriva de que los promoventes, no se centran en combatir los fundamentos y motivos que dio el tribunal responsable para desestimar sus agravios.

En efecto, el argumento sólo se dedica a afirmar de manera subjetiva y dogmática que no se suplió la queja, que se otorgó mayor beneficio a los partidos políticos coaligados y con ello, no se combate la resolución por esta vía controvertida.

Finalmente, el agravio del inciso **f)** en el cual los promoventes aducen que la responsable omitió aplicar de manera supletoria lo establecido en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro, por lo que toca a los plazos y a la forma de dar publicidad a todas y

cada una de las actuaciones, deviene **inoperante** por una parte e **infundada** por otra en razón de lo siguiente.

La **inoperancia** radica en que de la lectura integral de las demandas de los recursos de apelación presentadas en la instancia primigenia, no se desprende que dicho argumento se haya hecho valer ante el tribunal responsable, lo cual trae como consecuencia que esta Sala Superior no pueda pronunciarse al respecto, debido a que el mismo no fue parte de la *litis* planteada en los recursos de apelación que se impugnan por esta vía.

Ahora bien deviene **infundado** el argumento en el que los demandantes aducen que la autoridad administrativa responsable omitió aplicar de manera supletoria lo establecido en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro, por lo que toca a los plazos y a la forma de dar publicidad a todas y cada una de las actuaciones.

Pues tal y como se mencionó en párrafos precedentes, el Código de Procedimientos Civiles citado por los demandantes no es supletorio a la Ley General de Partidos Políticos, a los lineamientos del Consejo General del Instituto Local, ni a la ley electoral de Querétaro, pues dichas leyes no establecen una disposición en dicho sentido dentro de su texto. Igualmente, tampoco es suficiente que sí sea supletorio en la Ley de Medios de Impugnación de Querétaro, porque esa ley no resulta aplicable al caso concreto.

Efectivamente, para la procedencia de la referida supletoriedad forzosamente debía haber existido una

previsión expresa en la normatividad aplicable; cuestión que en el presente caso no ocurre.

En este respecto debe subrayarse que de las disposiciones aplicables de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos junto con previsto en los Acuerdos INE/CG308/2014 y INE/CG351/2014 emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por los que se *aprueban Los Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la Solicitud del Registro de los Convenios de Coalición para los Procesos Electorales Locales 2014-2015*, no se advierte disposición alguna en la que se establezca expresamente que en cuanto a lo no previsto en los mencionados procedimientos de aprobación de convenios de coalición será supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles de las respectivas Entidades Federativas, en el caso del Estado de Querétaro.

En consecuencia, al advertirse que los agravios invocados resultaron **inoperantes** o **infundados**, lo procedente es confirmar la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-518/2015 al diverso SUP-JRC-517/2015, de acuerdo a lo sostenido en el considerando segundo de este fallo. En consecuencia, glósese copia

certificada de los puntos resolutiveos de la presente sentencia, a los autos del juicio acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE por correo electrónico a los demandantes y al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, apartado 3, 28 y 29, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 103, 106, 109 y 110, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los magistrados Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN
FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO