

**RECURSO DE APELACIÓN/
JUICIO LOCAL DE DERECHOS
POLÍTICO-ELECTORALES.**

EXPEDIENTES: TEEQ-RAP/JLD-
38/2015 Y ACUMULADOS.

ACTORES: RICARDO SERRATO
AGUILAR Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO MUNICIPAL DE
EZEQUIEL MONTES DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO DE QUERÉTARO.

MAGISTRADO PONENTE:
SERGIO ARTURO GUERRERO
OLVERA.

SECRETARIO: ISMAEL CAMACHO
HERRERA.

Santiago de Querétaro, Querétaro, a doce de agosto de dos mil quince.

Sentencia definitiva que confirma la determinación del Consejo Municipal de Ezequiel Montes del Instituto Electoral del Estado de Querétaro¹, por la que realizó la asignación de regidurías para el Ayuntamiento de Ezequiel Montes, por el principio de representación proporcional.

¹ En adelante, Consejo Municipal.

I. ANTECEDENTES

I.1. Acuerdo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro². El once de febrero de dos mil quince, el Consejo General del Instituto local³ emitió el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, relativo al dictamen mediante el cual la Comisión de Igualdad Sustantiva somete a la consideración del órgano de dirección superior, los criterios a fin de garantizar la paridad de género en las fórmulas de candidaturas a diputadas y diputados y miembros de los Ayuntamientos en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015"⁴

I.2. Recurso de apelación. Inconforme con el referido acuerdo, el quince de febrero el Partido de la Revolución Democrática y otros dos partidos políticos, interpusieron recursos de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro⁵.

I.3. Sentencia del Tribunal local. El veinte de marzo del año en curso, el Tribunal local emitió sentencia en el recurso de apelación TEEQ-RAP-11/2015 y sus acumulados TEEQ-RAP-12/2015 y TEEQ-RAP-13/2015, en la que determinó, entre otras cuestiones, modificar el referido Acuerdo de Paridad.

I.4. Cumplimiento a la sentencia. El día veintidós posterior, el Consejo General emitió un nuevo acuerdo en cumplimiento de la sentencia.

² En adelante, "Instituto local".

³ En adelante, "Consejo General".

⁴ En adelante, "Acuerdo de Paridad".

⁵ En adelante, "Tribunal local".

I.5. Juicios ciudadanos y de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional Monterrey⁶. Contra esta sentencia, Edgar Inzunza Ballesteros y otros catorce ciudadanos promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Por su parte el Partido Verde Ecologista de México y otros tres partidos políticos presentaron juicio de revisión constitucional electoral, también contra la referida sentencia.

I.6. Sentencia de Sala Regional Monterrey. El cinco de abril del año que transcurre, la Sala Regional Monterrey dictó sentencia en autos del expediente SM-JDC-287/2015, en la que determinó, entre otras cuestiones, modificar la resolución del Tribunal local y vincular al Instituto local para que modificara nuevamente el citado Acuerdo de Paridad, en términos de la sentencia de la Sala.

I.7. Cumplimiento de sentencia. El nueve de abril del año en curso, se emitió el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por el que se da cumplimiento a la sentencia por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, en los autos del expediente identificado con la clave SM-JDC-287/2015 y acumulados, mediante el cual se modifican en lo que fue materia de impugnación, los criterios para garantizar la paridad de género de fórmulas de candidaturas de diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos".

⁶ Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León.

I.8. Jornada electoral. El siete de junio del año en curso, tuvo verificativo la jornada electoral, en la cual se realizó la votación por los candidatos a los cargos de gubernatura, diputaciones locales, diputaciones federales y miembros de ayuntamientos de los dieciocho municipios del Estado de Querétaro.

I.9. Resolución impugnada. El nueve de junio siguiente, el Consejo Municipal celebró sesión de cómputos de regidores por el principio de representación proporcional, con relación al municipio de Ezequiel Montes.

I.10. Presentación de medios de impugnación. El trece de junio del año en curso, Ricardo Serrato Aguilar, Representante Propietario ante el Consejo Municipal, de la Fórmula de Candidatos Independientes al Ayuntamiento; Juan Miguel Martínez Reyes, Candidato Propietario de la Segunda Fórmula de la Lista de Regidores por el Principio de Representación Proporcional al Ayuntamiento, por el Partido Acción Nacional; así como Noemí Dorantes Esquivel y Noemí Pérez Dorantes, Candidatas propietaria y suplente, respectivamente, de la Primera Fórmula de la Lista de Regidores por el Principio de Representación Proporcional de Candidatos Independientes al mismo Ayuntamiento; presentaron, ante el Consejo Municipal, recursos de apelación en contra de la Asignación realizada por dicho órgano de las regidurías por el principio de Representación Proporcional.

I.11. Recepción de medios de impugnación. El diecinueve de junio del año que transcurre, se recibieron en el Tribunal Local los escritos de demanda referidos, acompañados de los medios de prueba e informe circunstanciado correspondientes, y se formaron los

expedientes TEEQ-RAP/JLD-38/2015, TEEQ-RAP/JLD-39/2015 Y TEEQ-RAP/JLD-40/2015, los cuales fueron turnados a la ponencia del Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera para su sustanciación.

I.12. Cierre de instrucción. En su oportunidad, agotada la instrucción, se puso en estado de resolución el expediente.

II. COMPETENCIA

El Tribunal Electoral del Estado de Querétaro tiene competencia para conocer y resolver los juicios locales de derechos político electorales, promovidos contra la asignación de regidurías realizada por el Consejo Municipal de Ezequiel Montes.

Lo anterior, en términos de los artículos 31, Apartado A, fracciones III, IX, X y XIV de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, 72 y 73 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, así como lo resuelto en el TEEQ-AG-1/2014.

III. ACUMULACIÓN.

En las demandas relativas a los expedientes TEEQ-RAP/JLD-38/2015, TEEQ-RAP/JLD-39/2015 y TEEQ-RAP/JLD-40/2015, se advierte que el acto reclamado es el mismo, pues coinciden en impugnar la determinación del Consejo Municipal de Ezequiel Montes del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por la que

realizó la asignación de regidurías para el Ayuntamiento de Ezequiel Montes, por el principio de representación proporcional.

En razón de lo anterior, existe conexidad en la causa, debido a la identidad de acto reclamado y de las partes que pudieran tener interés en el asunto, razón por la cual es procedente acumular los juicios locales de derechos político-electorales identificados con las claves RAP-JLD-39/2015 y RAP-JLD-40/2015 al más antiguo que es el RAP-JLD-38/2015, para estudiar de forma conjunta los argumentos de los promoventes.

En razón de lo anterior, deberá glosarse copia certificada de esta sentencia a los expedientes acumulados.

Lo anterior, en términos de los artículos 33 a 35 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.

IV. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS

Los promoventes exponen los siguientes agravios.

IV.1. Ricardo Serrato Aguilar, representante de la fórmula de Candidatos Independientes encabezada por Hipólito Rigoberto Pérez Montes.

En su concepto, la autoridad responsable violó los principios de paridad y alternancia en la asignación de regidurías por el principio de Representación Proporcional del Municipio de Ezequiel Montes, al haber asignado la regiduría que le correspondía a la fórmula, al

segundo lugar de la lista postulada, cuando debió asignarse al primer lugar.

Lo anterior, al considerar que la alternancia de género debe regir en la integración total del órgano municipal, debiéndose continuar con la alternancia a partir del género que ocupe el último lugar de la lista que obtuvo la mayoría de votos, siendo que en el caso, los lugares siete y ocho fueron ocupados por mujeres, mientras que los lugares nueve y diez le fueron asignados a hombres.

Dicho actor considera vulnerados los criterios emitidos por la Sala Monterrey y el Consejo General que afecta directamente a sus representadas, pues fueron desplazadas del primer lugar de la lista que integraban, para que los hombres que se hallaban en la segunda posición ocuparan el cargo.

Además, aduce que se violó el principio de certeza, al no respetarse las reglas ya establecidas para la asignación correspondiente.

IV.2. Noemí Dorantes Esquivel y Noemí Pérez Dorantes, primera fórmula de la lista de candidatos a regidores por el Principio de Representación Proporcional de la planilla de Candidatos Independientes encabezada por Hipólito Rigoberto Pérez Montes.

Las actoras se quejan de la asignación de regidurías por el citado principio, que el Consejo Municipal realizó, pues manifiestan que se violó en su perjuicio el contenido del Acuerdo de Paridad derivado de la sentencia de Sala Monterrey, al asignar las posiciones siete y

ocho del Ayuntamiento a mujeres y las posiciones nueve y diez a hombres.

Aducen que les correspondía ocupar la posición nueve del órgano municipal, pues ocupan el primer lugar de la lista que integran, pero el Consejo referido las excluyó indebidamente, colocando en tal posición a los candidatos que se hallaban en la segunda posición de la lista respectiva.

IV.3. Juan Miguel Martínez Reyes, candidato propietario de la Segunda Fórmula de la Lista de candidatos a Regidores por el Principio de Representación Proporcional, por el Partido Acción Nacional.

El promovente manifiesta que se vulneró en su perjuicio el derecho a “poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las cualidades que establezca la ley”. Ello al considerar que no se cumplieron por parte del Consejo Municipal, los criterios emitidos por el Acuerdo de Paridad, derivados de la Sentencia de la Sala Monterrey, en materia de alternancia de género en la integración total del órgano administrativo.

De lo expuesto, destaca que en las tres demandas se exponen similares argumentos y que en ninguno de ellos se inconforman con el desarrollo de la fórmula legal de asignación de regidurías de representación proporcional realizado por la responsable, sino que únicamente controvierten la aplicación de los criterios de paridad.

De esa forma, se dejará intocada la determinación de la responsable en cuanto fijó los porcentajes de votación recibidos por los partidos y

la candidatura independiente, así como el hecho de que le correspondió una regiduría al Partido Acción Nacional, otra al Partido Verde Ecologista de México y otra a la fórmula encabezada por el candidato independiente Hipólito Rigoberto Pérez Montes, debido a que los actores no debaten esos aspectos.

En adelante se explicará porque los argumentos son infundados en cuanto a la forma en que deben aplicarse los criterios de paridad de género respecto de los partidos.

En general, es desacertado lo que se señala acerca de que el Consejo Municipal realizó una incorrecta aplicación de los criterios emitidos por el Consejo General en el Acuerdo de Paridad.

Para tal efecto, debe partirse del marco jurídico aplicable.

Los artículos 159 y 160 de la Ley, establecen que se asignarán las regidurías de representación proporcional a los partidos que cumplan con los requisitos correspondientes.

En esencia, la asignación se basa en las siguientes reglas:

- a) En primer lugar se asignará una regiduría a cada partido que obtenga el porcentaje mínimo y que no hayan obtenido el triunfo en la elección del Ayuntamiento de mayoría relativa;
- b) Si aún hubiere regidurías por aplicar se empleará nuevamente el porcentaje mínimo y,

c) Si después de aplicar ese método quedaran regidurías por aplicar, se asignarán por el resto mayor siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados.

Dichos preceptos no pueden interpretarse literalmente como refiere el actor, sino conforme a los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, es evidente que la legislación local no establece cuáles son las pautas a seguir en caso de que no se alcance la integración paritaria de los ayuntamientos con la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, siguiendo el orden de prelación de las listas presentadas por las fuerzas políticas con derecho a ello.

En específico, de lo que no existen directrices legales o lineamientos previamente aprobados, es de lo que se han denominado medidas reparatoras o compensatorias para lograr la paridad y ajustar en caso necesario el orden de prelación de las listas de los partidos políticos y que en otras entidades se reguló previamente⁷, siendo este el tema planteado por la parte actora.

Es cierto que el acuerdo nueve de abril del dos mil quince, emitido por el Consejo General, establece algunas directrices, por ejemplo, la relativa a comenzar la asignación en el orden de prelación de las listas registradas. Sin embargo, como se verá enseguida, no dice cómo actuar cuando el orden de las listas no permite integrar paritariamente el órgano, ya que no especifica a qué lista se le

⁷ Como ocurrió por ejemplo con los Lineamientos emitidos el veinte de diciembre del dos mil catorce, por el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral del Nuevo León, que estableció las reglas de asignación de regidores por el principio de representación proporcional para asegurar integraciones paritarias de Ayuntamientos.

puede hacer el ajuste y en qué ronda de asignación. Lo anterior, sobre todo, tomando en cuenta que los partidos registraron listas alternadas, cumpliendo con ello con el principio de paridad en la postulación.

La ausencia de directrices pormenorizadas de cómo adecuar las listas de los partidos políticos cuando no se alcanza la paridad en la asignación natural de regidurías, no implica que pueda hacerse con cualquier método, pues para ello debe acudirse a parámetros objetivos, tal como se sostiene en la jurisprudencia 30/2014, del rubro "ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN y en la jurisprudencia del rubro "ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES"⁸.

Como se explicará, al menos existen criterios uniformes en el sentido de respetar en la mayor medida posible el orden de prelación de las listas, en respeto al principio de auto-organización de los fuerzas políticas, esto es, buscar medidas de mínima intervención en su ámbito decisonal y en caso de ser necesario hacerlo a quienes obtuvieron menor porcentaje de votación.

En efecto, en relación a casos similares donde ha sido necesario ponderar el principio de auto organización de los partidos y los criterios de alternancia y paridad por el principio de representación proporcional, la Sala Superior ha señalado las siguientes pautas:

1. Realizar las asignaciones de representación proporcional conforme a la fórmula de ley.

⁸Pendiente de publicación oficial. Consultable en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=11/2015>

2. En caso de ser necesario un ajuste para alcanzar la igualdad, debe partirse del número de cargos a ocupar y luego determinar si es posible la paridad por tratarse de conformación par o fijar los porcentajes razonables por género si es conformación impar.

3. A partir de la cantidad de espacios obtenidos por cada género por el principio de mayoría relativa, determinar con claridad cuántos candidatos o candidatas para conseguir la paridad o un porcentaje razonable de representación de género

4. Respetar en la mayor medida posible el orden de prelación de las listas de candidatos por representación proporcional presentadas por las distintas opciones políticas.

5. De ser necesario, realizar los ajustes para alcanzar la paridad a las fuerzas políticas que obtuvieron la menor votación, pues la Sala Superior considera que se trata de un parámetro objetivo, dado que el porcentaje de votación recibido es la base para alcanzar la asignación de espacios de representación popular.

En el caso específico de la legislación queretana, la Sala Regional Monterrey, ha señalado que las reglas dispuestas en los citados numerales 159 y 160 no aluden expresamente al principio de paridad de género, pero tampoco lo excluyen y por ende deben interpretarse a partir de criterios que permitan conseguir una paridad efectiva en la ocupación de los cargos.

Al respecto, en el acuerdo de nueve de abril del dos mil quince, por el cual se aprobaron las modificaciones a los criterios para

garantizar la paridad de género en la postulación de fórmulas de candidaturas de diputados locales e integrantes de ayuntamientos, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, se estableció justamente lo que ordenó la Sala Regional Monterrey, al resolver el SM-JDC-287/2015 y acumulados, quien consideró lo siguiente:

B. Ayuntamientos.

Por cuanto hace a la integración de los ayuntamientos, el *Acuerdo de Paridad*, en términos de lo establecido en el artículo 19 fracción I de la *Ley Local*, establece que los ayuntamientos en Querétaro se integrarán por siete, seis y cuatro regidores por el principio de mayoría relativa, respecto de los cuales se exige alternancia entre sus integrantes, desde su postulación, así como por seis, cinco y tres regidores por el principio de representación proporcional.

Ahora, en conformidad con los numerales 159 y 160 de la *Ley Local*, se asignarán las regidurías de representación proporcional a los partidos que cumplan con los requisitos correspondientes. En efecto, para la aplicación de los citados elementos: a) se asignará una regiduría a todo aquel partido que obtenga el porcentaje mínimo y que no hayan obtenido el triunfo en la elección del Ayuntamiento de mayoría relativa; b) si aún hubiere regidurías por aplicar se empleará nuevamente el porcentaje mínimo; y c) si después de aplicar ese método quedaran regidurías por aplicar, se asignarán por el resto mayor siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados.

Cabe resaltar que las reglas dispuestas en los citados numerales 159 y 160 no aluden expresamente al principio de paridad de género, pero tampoco lo excluyen, asimismo que conforme al *Acuerdo de Paridad*, únicamente al ayuntamiento de Querétaro le corresponde un número par de regidores por representación proporcional, mientras que al resto de los ayuntamientos se integran con número impar.

En vista de lo anterior y tomando en consideración que la legislación local exige la integración paritaria de las listas de ayuntamientos por el principio de mayoría relativa; a efecto de armonizar la garantía en la integración paritaria del órgano municipal perseguida por el orden constitucional y legal, y la mayor observancia posible de las listas presentadas por los partidos políticos, el *Consejo Local* deberá contemplar las siguientes medidas:

* Tomando como referencia los resultados obtenidos en la elección correspondiente comenzará con el ejercicio de asignación de regidurías en el orden de prelación que ocupen las candidaturas de las listas registradas, siempre

que ese orden garantice la paridad en la integración del ayuntamiento.

* En caso de que el orden de la lista del partido no garantice el cumplimiento del principio de paridad, se asignará la regiduría al candidato o candidata que se ubique en la siguiente posición de la lista, y en caso de que corresponda otro regidor al partido deberá asignarse a un integrante de sexo distinto al que primeramente le fue asignado.

Como ya se adelantó, la Sala Regional Monterrey estableció los criterios específicos y generales para conseguir la paridad.

Uno de esos criterios consistió en armonizar el deber de conseguir la integración paritaria de los ayuntamientos, respetando en la mayor medida posible el orden de las listas postuladas por los partidos políticos.

Dicho criterio se complementó con uno adicional que se enuncia en diversas ocasiones por la Sala Regional y que consiste en que, ante la necesidad de realizar ajustes al orden de las listas para conseguir la paridad, esos reacomodos deberán hacerse a los partidos que hayan obtenido menor votación, en consonancia con lo resuelto en la citada sentencia de la Sala Superior.

En efecto, literalmente, respecto del primer criterio, la Sala Regional expuso lo que aquí se subraya por su importancia:

* Tomando como referencia los resultados obtenidos en la elección correspondiente comenzará con el ejercicio de asignación de regidurías en el orden de prelación que ocupen las candidaturas de las listas registradas, siempre que ese orden garantice la paridad en la integración del ayuntamiento.

* En caso de que el orden de la lista del partido no garantice el cumplimiento del principio de paridad, se asignará la regiduría al candidato o candidata que se ubique en la siguiente posición de la lista, y en caso de que corresponda otro regidor al partido deberá asignarse a un integrante de sexo distinto al que primeramente le fue asignado.

Esta regla se estableció específicamente respecto de la fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, sin embargo, como ya se dijo, ante la falta de regulación legal de las medidas reparatoras para realizar una asignación paritaria y ante la ausencia de parámetros objetivos previamente validados por la autoridad administrativa electoral local, se deben acudir a los criterios objetivos adoptados por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así, debe tomarse en cuenta el contexto en el que se estableció el criterio de referencia, ya que si bien en este apartado no se precisó como debería hacerse el ajuste para alcanzar la paridad respecto de los regidores electos por el principio de representación proporcional, lo cierto es que la Sala Regional explicó un criterio adicional para proceder en caso de tener que realizar ajustes al orden de las listas.

Así, de la propia sentencia se advierte el criterio genérico consistente en que cuando sea necesario realizar ese tipo de ajustes, se comenzará con los partidos políticos que, proporcionalmente, cuenten con menor representación del género sub representado en el Ayuntamiento.

Esta subregla, se obtiene por analogía, de la que estableció Sala Regional Monterrey para los ajustes que en condiciones similares podrían hacerse en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Al respecto, la Sala Regional señaló lo que ahora se subraya:

Hecho lo anterior, realizará la asignación, respetando el orden de prelación propuesto en sus listas –hombre-mujer o viceversa–.

* Una vez concluido el ejercicio, evaluará si es necesario efectuar ajustes a fin de garantizar una integración paritaria de la legislatura y, de ser preciso, efectuará tantos ajustes como sean necesarios, comenzando con los partidos políticos que, proporcionalmente, cuenten con menor representación del género subrepresentado en el Congreso Local.

Dicha regla tiene su razón de ser en el hecho de que se debe respetar en la mayor medida posible al partido que obtuvo la mayor cantidad de votos, pues el porcentaje de votación es un dato objetivo para la obtención de espacios y con ello se consigue estimular la paridad efectiva, pues reconoce por un lado la postulación de candidatos por ambos géneros con posibilidades reales de obtener la victoria y por otro se sanciona al partido que no fue capaz de obtener mayor votación y que, por ende, no aportó lugares ocupados por ambos géneros.

Este criterio se obtiene de las razones expuestas por la propia Sala Regional, quien como justificación general de su determinación señaló que:

“En vista de lo anterior, el mecanismo para procurar la integración paritaria del órgano legislativo debe intentar en la medida de lo posible, respetar, las listas presentadas por los partidos políticos.

En caso de que esto no sea posible, un criterio razonable a tomar en cuenta en las modificaciones que son estrictamente necesarias hacer, lo es el número de mujeres que, habiendo sido postuladas por los partidos políticos con derecho a participar en la asignación, hayan obtenido el triunfo, pues se trata de un dato vinculado directamente con el cumplimiento que la *Constitución Federal* ha impuesto a los institutos políticos.

Por tanto, para efectos de la asignación de regidurías también es razonable y es el único parámetro objetivo previamente establecido

por los tribunales, que el ajuste al orden de las listas se haga en las de los partidos que obtuvieron menor votación, respetando al inicio el desarrollo de la fórmula, pues lo importante es respetar en la mayor medida posible la lista de los partidos que lograron el triunfo de la mayor cantidad de candidatos del género sub representado, ya que ello significa que, de alguna manera, se aseguraron de postular perfiles ganadores de ambos géneros.

En el caso, lo anterior significa que se debe respetar en la mayor medida posible el orden de prelación de las listas de las fuerzas políticas que lograron regidurías, salvo que resulte necesario hacer ajustes para conseguir la paridad.

En el caso, el Ayuntamiento de Ezequiel Montes, Querétaro, se integra por un Presidente Municipal, dos síndicos y siete regidores, de los cuales, cuatro se eligen por el principio de Mayoría Relativa, y tres por el principio de Representación Proporcional.

Del acta de resultados respectiva, se advierte que en la elección de referencia, el Partido Revolucionario Institucional resultó ganador por el principio de Mayoría Relativa, obteniendo por tanto los siete espacios que por ese método conforman al Ayuntamiento.

En ese municipio, se contemplan tres regidurías asignables por el principio de representación proporcional.

Conforme a los resultados obtenidos, los cuales no están controvertidos por las partes, las regidurías por representación proporcional se asignaron entre dos partidos y una planilla de candidatos independientes, que obtuvieron un porcentaje de

votación superior al tres por ciento en la elección por el principio de mayoría relativa.

Dichas fuerzas políticas fueron el Partido Acción Nacional, la planilla de Candidatos Independientes encabezada por Hipólito Rigoberto Pérez Montes y el Partido Verde Ecologista de México.

La planilla ganadora postuló cinco candidatos hombres y cinco candidatas mujeres de forma alternada, encabezando la lista una mujer y al obtener el triunfo en la elección por el principio de Mayoría Relativa, se colocaron cuatro mujeres y tres hombres por ese principio.

Por su parte, las tres planillas que obtuvieron más del tres por ciento de la votación, postularon listas de tres fórmulas para los cargos de regidor por el principio de Representación Proporcional, encabezadas todas ellas por mujeres, en segundo lugar a hombres y en tercer lugar mujeres.

Como ya se esbozó, los promoventes se duelen de la asignación no alternada del ayuntamiento.

La propuesta de los actores puede representarse de la siguiente manera:

MAYORIA RELATIVA	PRI OBTUVO TRIUNFO MR	PAN Con 24 7344 % de la votación	CANDIDATURA INDEPENDIENTE Con 15 3323 % de la votación	PVEM Con 9 9441 % de la votación
1	M			
2	H			
3	M			
4	H			

5	M			
6	H			
7	M			
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL				
8	H	Lista M H M	H	
9	M		Lista M H M	M
10	H			M H M
				H

Pues bien, los actores parten de la premisa errónea de que la alternancia es una regla que debe aplicarse en forma consecutiva, tomando como punto de partida el género de la fórmula de candidatos postulada en el último lugar de la lista que obtuvo el primer lugar por el principio de mayoría relativa e iniciando la asignación de representación proporcional con el género diferente a aquél, con independencia del orden de la lista y con independencia de la votación recibida por los partidos, tal como se representa en la tabla anterior.

El modelo de alternancia continuada y sucesiva entre unas listas y otras (Mayoría relativa y representación proporcional) que proponen los actores, no encuentra respaldo jurídico, ni en las leyes, ni en los referidos criterios aprobados por el Consejo general con base en lo resuelto por la Sala Regional Monterrey.

Como ya se dijo, para la Sala Superior y la Sala Monterrey el criterio razonable y objetivo es el de realizar los ajustes, para alcanzar la

paridad, a las fuerzas políticas que obtuvieron menor votación, tal como lo hizo el Consejo responsable.

En el caso, la determinación de la autoridad está apegada a derecho, pues realizó los ajustes al orden de prelación de las listas correspondientes, tomando en cuenta que en mayoría relativa se consiguieron 4 espacios para mujeres y 3 para hombres, por lo cual era necesario asignar las 3 regidurías de representación proporcional buscando la integración paritaria (5 y 5), esto es, después de establecer a qué fuerza política le correspondía una regiduría, era procedente el ajuste para que correspondieran a 2 fórmulas del género masculino y 1 del femenino.

En primer lugar, la responsable asignó las tres regidurías a las tres fuerzas políticas que obtuvieron el porcentaje directo de asignación, quienes coincidentemente presentaron listas encabezadas por fórmulas de mujeres.

Por tanto, la asignación original correspondería a tres mujeres, lo cual provocaría una clara sobre-representación en favor del género femenino (7 de 10 que integran el Municipio de Ezequiel Montes), situación que es contraria al principio de paridad de género y sobre todo al de igualdad.

Por tanto, es conforme a derecho el que la autoridad haya realizado los ajustes a las fuerzas postulantes que obtuvieron menor votación, respetando desde luego el orden de la lista de la primera minoría, en conformidad con los criterios ya señalados.

Como ya se dijo, los resultados respectivos en cuanto a porcentajes son los siguientes

PAN	CANDIDATURA INDEPENDIENTE	PVEM
Con 24 7344	Con 15 3323	Con 9 9441
% de la votación	% de la votación	% de la votación

Las tres fuerzas políticas citadas, postularon en primer lugar mujeres como candidatas a regidoras por el principio de representación proporcional, siendo que solamente podría designarse a una para lograr la paridad en la integración del órgano.

Con base en los criterios ya mencionados, solamente podrían hacerse ajustes a ese orden respecto de quienes obtuvieron la menor votación, correspondiéndole por ende a la candidatura independiente y al Partido Verde Ecologista de México una respectiva asignación, pero otorgándosela al segundo lugar de la lista que son las fórmulas del género masculino, tal como lo realizó la responsable.

21

No obsta a lo anterior, el que esos criterios están contruidos sobre la base de que solamente participan partidos políticos en los procesos electorales, sin aludir a las candidaturas independientes.

Al respecto, este Tribunal Electoral ha considerado que, por su reciente reincorporación al sistema democrático, las candidaturas independientes no son responsables del problema de la subrepresentación histórica de las mujeres en la representación política, pues ello se debe principalmente a que los partidos han optado sistemáticamente por postular mayoritariamente a fórmulas del género masculino, por lo cual podría sostenerse que sería razonable y justo no alterar el orden de la lista de las fórmulas de las candidaturas

independientes que en la historia reciente participan por primera ocasión en las elecciones.⁹

Sin embargo, esta postura llevaría una situación peculiar de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional que podría abrir la posibilidad de que las candidaturas independientes se utilicen para hacer prevalecer el histórico predominio del género masculino, por lo cual se estima razonable aplicar las mismas reglas de paridad y ajuste a sus listas tanto a los partidos como a los candidatos independientes.

Es cierto también que sería preferible un modelo de representación pura, en el que se respetaran plenamente el orden de las listas postuladas por las distintas fuerzas políticas, pero ello solamente podrá hacerse en la medida en que madure la igualdad efectiva y ya no resulte necesario aplicar las medidas afirmativas que por sus características son temporales.

En el caso, de seguir ese criterio, se tendrían que designar a las tres fórmulas de mujeres que encabezan las listas de las tres fuerzas que alcanzaron asignación de regidurías, con lo cual, el Ayuntamiento de Ezequiel Montes se integraría con siete mujeres y tres hombres. En efecto, por el principio de mayoría relativa se lograron cuatro espacios para mujeres y tres para hombres. En el hipotético caso de aplicar el principio de representación pura, se asignarían tres regidurías a las fórmulas de las mujeres que encabezan las listas, logrando así siete mujeres y tres hombres en esa posible integración.

No obstante que las medidas afirmativas, por regla general, no deben aplicarse al género históricamente sub representado, como lo ha

⁹ Tal como se sostuvo al resolvió el TEEQ-RAP/JLD-4/2015.

sostenido Sala Superior en el SUP-REC-936/2014, lo cierto es que en el estado histórico de nuestro sistema democrático y por disposición del artículo 1 constitucional, la representación pura debe ceder frente al principio de igualdad que permite, como en el caso, conseguir una representación paritaria del Ayuntamiento en estudio.

Por todo lo anterior, es evidente que la actuación de la autoridad responsable cumplió cabalmente con el principio de paridad, al lograr que la totalidad del Ayuntamiento resultara en una representación de cincuenta por ciento para cada género.

Con base en estos razonamientos, es inconcuso que los agravios son infundados, por lo cual se debe confirmar la resolución impugnada.

Lo anterior, con fundamento, en términos de los artículos 18 y 19 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.

23

Por tanto, se resuelve lo siguiente:

V. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumulan los expedientes TEEQ-RAP/JLD-39/2015 y TEEQ-RAP/JLD-40/2015 al diverso TEEQ-RAP/JLD-38/2015, por ser este el más antiguo.

SEGUNDO. Se **confirma** la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional del Ayuntamiento de Ezequiel Montes, Querétaro, realizada por el Consejo Municipal de esa demarcación, del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

NOTIFÍQUESE; personalmente a la parte actora y terceros interesados; **por oficio** a la autoridad responsable; y **por estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 48, fracciones II y III, 50 y 51 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, con el voto concurrente de las Magistradas Gabriela Nieto Castillo y Cecilia Pérez, Zepeda ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

GABRIELA NIETO CASTILLO.

MAGISTRADA

CECILIA PÉREZ ZEPEDA.

MAGISTRADO

**SERGIO ARTURO GUERRERO
OLVERA.**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ INÉS AGUILAR VIDAL.

INICIO DEL VOTO CONCURRENTENTE.

VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITEN LAS MAGISTRADAS GABRIELA NIETO CASTILLO Y CECILIA PÉREZ ZEPEDA, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Nos permitimos emitir el presente voto concurrente ya que si bien coincidimos con el sentido del proyecto en este medio de impugnación, nos separamos de la consideración relativa a que para realizar los ajustes para conseguir la paridad en la asignación de las regidurías por el principio de representación proporcional, los reacomodos deberán hacerse a las listas registradas de los partidos políticos que hayan obtenido menor votación.

En consideración de las suscritas, el derecho de autoorganización de los partidos políticos es una manifestación específica del diverso derecho humano de asociación, consagrado en los artículos 9 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ese sentido, tiene la misma jerarquía normativa y peso abstracto que el de igualdad que está contemplado en el artículo 1 de dicha Constitución Federal.

Sin embargo, esto no significa que esta libertad o capacidad auto-organizativa sea absoluta o ilimitada, sino que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete su núcleo básico o esencial.

En efecto, el artículo 41 de la Constitución Federal, al prever el mandato de paridad de género como una obligación que tienen que cumplir los partidos políticos, supone, para lograr su propia efectividad, la limitación al principio de autoorganización de los

mismos, disposición que se reitera en el artículo 42, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

En este sentido, como se determinó en la resolución del juicio ciudadano **SM-JDC-287/2015** emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal con sede en Monterrey, Nuevo León, la restricción al derecho de autoorganización sería con base en el principio de paridad que se encuentra establecida en una norma formal y materialmente legislativa que tiene rango constitucional, lo cual es suficiente para demostrar que puede ser limitado, siempre y cuando dicha limitación obedezca a una finalidad legítima a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, resulte idónea y, además, necesaria para la consecución de la finalidad misma, así como proporcional en sentido estricto, es decir equilibrada con los derechos e intereses en conflicto.

No obstante, la paridad, a diferencia de las cuotas de género, no es una acción afirmativa, es una regla permanente para la integración de ciertos órganos de elección popular con el fin de garantizar la representación de la pluralidad de la sociedad mexicana. Esto es, no se trata de una medida provisional con el fin de favorecer a un grupo vulnerable, como son las "cuotas" donde se garantizan mínimos de participación a grupos en situación de vulnerabilidad.

Al contrario, la regla de paridad es una medida de configuración permanente para integrar los órganos de gobierno colegiados que emergen de una elección democrática y que, como regla, constituye una de las manifestaciones de la igualdad, que no se agota aquí, sino que como valor y como principio permea en el ordenamiento jurídico mexicano. Obedece y responde, más que al espíritu que subyace en las acciones afirmativas, a una forma diferente de entender la representación política y la democracia representativa,

que algunos refieren como “democracia paritaria” o “democracia pluralista”.

Por esto, la paridad establecida constitucionalmente en el artículo 41 constitucional a modo de regla de integración de los congresos federal y locales, ha sido incorporada constitucionalmente teniendo como trasfondo un renovado entendimiento de la representación política, instrumental hacia o en torno a un diverso valor superior constitucional: el de principio y derecho a la igualdad.

Por estos razonamientos, nos separamos de lo sostenido de que la paridad se cumple sancionando a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación más bajo, pues dicho principio se refiere a criterios objetivos con el fin de que los órganos colegiados se integren en la misma proporción de ambos géneros, ya que precisamente la paridad es el límite a la autoorganización de éstos para que se realicen los ajustes en las listas de sus candidaturas postuladas.

Por estos razonamientos, nos permitimos disentir sobre la manera en que se ajustó la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en las listas de los partidos políticos que obtuvieron menor votación.

~~MAGISTRADA~~

~~CECILIA PÉREZ ZEPEDA~~

MAGISTRADA

GABRIELA NIETO CASTILLO

FIN DEL VOTO CONCURRENTENTE.

INICIO DEL VOTO RAZONADO.

VOTO RAZONADO QUE EMITE LA MAGISTRADA PRESIDENTA GABRIELA NIETO CASTILLO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Me permito emitir el presente voto razonado, ya que, si bien el proyecto dictado en el expediente citado al rubro fue aprobado por unanimidad de votos, es mi convicción que el presente asunto debió de sustanciarse, tal como lo expresé en el voto particular formulado dentro del sumario **TEEQ-AG-1/2014**, a partir de la implementación autónoma de un juicio local para la protección de los derechos político-electorales, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y regido por las reglas comunes a todos los medios de impugnación de la competencia de este Tribunal Electoral.

Al respecto, consideró necesario retomar las consideraciones de dicho voto particular formulado dentro del asunto general invocado en el párrafo precedente, que sustentaron mi opinión divergente en torno del criterio mayoritario.

A. Consideraciones del proyecto que me fue votado en contra al resolver el asunto general identificado con la clave TEEQ-AG-1/2014.

"CONSIDERANDOS.

PRIMERO. Actuación colegiada. La materia sobre la cual versa esta determinación, corresponde al conocimiento de este Tribunal Electoral del Estado de Querétaro (en adelante TRIBUNAL ELECTORAL DE QUERÉTARO), mediante actuación colegiada, en términos de los artículos 9, 31, párrafo primero, apartado B, fracción I y XIII y 37, párrafo primero, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de

Querétaro, y *con* base en la razón esencial de la jurisprudencia 11/99, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR.**¹

Lo anterior, porque la materia de este acuerdo consiste en determinar la vía impugnativa a través de la cual se debe sustanciar y resolver el escrito de demanda presentado por **José Luis Aguilera Ortiz** (en adelante la PARTE ACTORA).

De ahí, que se deba estar a la regla general contenida en el precepto legal y jurisprudencia citados y, por consiguiente, corresponde al TRIBUNAL ELECTORAL DE QUERÉTARO en actuación colegiada, decidir lo procedente.

SEGUNDO. Reconducción. Una vez establecida la necesidad de la actuación colegiada, este órgano jurisdiccional considera que la vía impugnativa procedente para conocer del escrito presentado por la PARTE ACTORA, es el juicio local para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en atención a las consideraciones siguientes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CONSTITUCIÓN FEDERAL) establece en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción V y 116, fracción IV, inciso I), un mandato dirigido a los congresos locales para que establezcan en las entidades federativas los medios de impugnación necesarios para proteger la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales en el orden jurídico local y, en ese tenor, en general, aquellos que sean

¹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 17 y 18.

mecanismos para la protección de los derechos político-electorales.

Por su parte, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a contar con un recurso efectivo ante los tribunales internos, que sea capaz de protegerlo de los actos que violen sus derechos fundamentales.

A su vez, el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que cada Estado parte, deberá adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y sus disposiciones en él previstas, las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en dicho instrumento y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Acorde con lo anterior, el citado numeral en su párrafo 3, inciso a) establece el compromiso de los Estados parte de garantizar la interposición de un recurso efectivo, para reparar las violaciones de los derechos y libertades reconocidas en el citado instrumento internacional.

De igual forma, el inciso b) del artículo invocado, señala que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, **y desarrollará las posibilidades del recurso judicial.**

En efecto, el derecho de toda persona de acceder a un tribunal, obliga a las autoridades², no sólo a establecer un aparato judicial capaz de atender los reclamos y denuncias de las personas, sino también la de no interponer obstáculos a quienes acuden a los

² Véanse artículos 1, 17 y 133 de la Constitución Federal; 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

jueces o tribunales, como lo sostuvo la Corte Interamericana³, entre otros, al resolver los casos *Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz*⁴, *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*⁵, *Cantos vs Argentina*⁶ y *López Mendoza vs Venezuela*⁷.

En ese sentido, si bien la CONSTITUCIÓN FEDERAL no establece específicamente qué tipo de medios de impugnación deben preverse en las constituciones locales y desarrollados en las respectivas leyes procesales, esto no es un obstáculo para el acceso a un recurso efectivo mediante el cual se pueda garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales en las entidades federativas, que puedan traducirse en la vulneración de derechos político-electorales de los ciudadanos, puesto que se trata de un ejercicio competencial así como un deber constitucional y convencional del Estado mexicano.

En el caso, la PARTE ACTORA hace valer transgresiones en su derecho de afiliación como militante y Coordinador Operativo Estatal en el Estado de Querétaro de Movimiento Ciudadano, generadas por el Presidente y Secretario de la Comisión Nacional de Justicia Intrapartidaria del citado instituto político, con motivo de la presentación de una denuncia presentada en su contra.

Sin embargo, la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro (en adelante LEY DE MEDIOS

³ Criterios que deben observarse por todos los tribunales del Estado mexicano, en términos de lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Criterios **293/2011**.

⁴ Caso *Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz*, sentencia de 29 de julio de 1988.

⁵ Caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafos 77, 78, 79, 101, 102, 118, 132 y 133.

⁶ Caso *Cantos vs Argentina*, Sentencia de 7 de septiembre de 2001, párrafos 50, 52 y 54.

⁷ Caso *López Mendoza vs Venezuela*, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, párrafo 184, en el que la citada Corte Interamericana reitera, que *para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla*.

DE QUERÉTARO), no prevé un medio de impugnación adecuado y efectivo que permita remediar la situación jurídica infringida, toda vez que únicamente contempla la existencia de los recursos que se enlistan enseguida:

- **El recurso de reconsideración**, oponible contra los actos u omisiones de las autoridades electorales en el ámbito administrativo.⁸

- **El recurso de apelación**, procedente para controvertir las resoluciones dictadas dentro de los recursos de reconsideración; las determinaciones y resoluciones dictadas en los procedimientos sancionadores en materia electoral; los resultados de cómputos distritales, municipales o estatal; la declaración de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, de Gobernador del Estado y de los ayuntamientos, así como el otorgamiento de la constancia de mayoría; la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional; así como los actos, resoluciones u omisiones en el ámbito electoral, cuando el interesado haya optado por no interponer el recurso de reconsideración.

- **El recurso de inconformidad**, para controvertir actos vinculados con procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular.

- **Las nulidades**, relacionadas con la afectación de la votación emitida en casillas.

Así, la falta de previsión expresa en la legislación del Estado de Querétaro de un medio implementado a favor de los ciudadanos para controvertir actos u omisiones que involucren la afectación a sus derechos político-electorales, tampoco constituye un obstáculo para el acceso a la justicia, ya que tal

⁸ Medio de impugnación de naturaleza administrativo.

omisión, en forma alguna, puede traducirse en su perjuicio, puesto que la ausencia de un medio impugnativo apto para ventilar asuntos relacionados con tales derechos, no debe contravenir ni mermar la efectividad de los mandatos constitucionales y convencionales.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión **32/97**⁹ estableció que la CONSTITUCIÓN FEDERAL irradia su fuerza normativa a todo el ordenamiento, lo que hace patente, como acontece en la especie, que los órganos jurisdiccionales locales deben adoptar todas las medidas tendentes a facilitar y efectivizar el derecho humano de acceso a la justicia.

A su vez, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante SALA SUPERIOR),¹⁰ ha sostenido que los mandatos constitucionales son primordiales para el funcionamiento de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho y que deben hacerse efectivos por los jueces, aún a pesar de las omisiones legislativas en que incurra el legislador ordinario.

Dicha superioridad, al resolver la contradicción de criterios **SUP-CDC-6/2013** consideró que en aquéllos casos donde en la normativa electoral local no se prevea una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, la autoridad electoral estatal o del Distrito Federal competente deberá implementar un medio sencillo y acorde al caso, en el que se observen las formalidades esenciales del debido proceso, a fin de avocarse en plenitud de jurisdicción al conocimiento y resolución del

⁹ Véase también la tesis identificada con la clave **2a. CLXII/2008**, de rubro: *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU APLICACIÓN DIRECTA CORRESPONDE INDISTINTAMENTE A TODAS LAS AUTORIDADES ORDINARIAS O DE CONTROL CONSTITUCIONAL, SIEMPRE Y CUANDO NO DESAPLIQUEN, PARA ESE EFECTO, UNA LEY SECUNDARIA.*

¹⁰ Véase expediente identificado con la clave **SUP-JRC-122/2013**.

asunto, que deben conocerse en vía del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Esta decisión implicó que el juicio ciudadano debe implementarse en la jurisdicción local a pesar de no estar contemplada en sus Constitucionales Estatales, como es el caso de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

De dicha contradicción emanó la jurisprudencia identificada con la clave **14/2014**, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO.**¹¹

Criterio que también es armónico a lo sostenido por la SALA SUPERIOR en la Jurisprudencia **15/2014**¹², en el sentido de que si en la CONSTITUCIÓN FEDERAL se establece que las legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deben garantizar la existencia de medios de impugnación en la materia, de lo que es dable desprender que la falta de previsión de un recurso específico o de las reglas atinentes a su trámite y sustanciación, tornaría restrictiva la intervención de los tribunales locales, sería contraria al principio de federalismo judicial y se tornaría disfuncional para lograr un sistema de justicia electoral integral, por lo que debe privilegiarse toda interpretación que conduzca a privilegiar la

¹¹Contradicción de criterios. **SUP-CDC-6/2013**.—Entre los sustentados por la Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México y la Sala Regional correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—23 de julio de 2014.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Enrique Aguirre Saldivar.

¹² Jurisprudencia **15/2014**, de rubro: **FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AÚN CUANTO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGAR EL ACTO RECLAMADO.**

participación de los tribunales electorales locales, mediante la implementación de un recurso idóneo, antes de acudir a la jurisdicción federal.

En ese tenor, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido el criterio relativo a que en el caso de la impugnación de los actos emitidos por los órganos partidistas de carácter nacional que puedan afectar el derecho de afiliación, el principio de definitividad se cumple con el agotamiento de la instancia local, tal como se expresa en la jurisprudencia **8/2014**,¹³ de rubro: **DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL ANTES DE ACUDIR A LA JURISDICCIÓN FEDERAL CUANDO SE CONTROVIERTAN ACTOS DE ÓRGANOS NACIONALES PARTIDARIOS QUE AFECTEN EL DERECHO DE AFILIACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

En consecuencia, este órgano jurisdiccional tiene la atribución para pronunciar lo que en Derecho corresponda, por impugnarse actos provenientes del Presidente y Secretario de la Comisión Nacional de Justicia Intrapartidaria de Movimiento Ciudadano de los que la PARTE ACTORA reclama una presunta repercusión en su derecho de afiliación como militante y Coordinador Operativo Estatal en el Estado de Querétaro de dicho instituto político.

En atención a lo expuesto, se arriba a la convicción de que la vía impugnativa en la que se debe sustanciar y resolver el escrito presentado por el actor es el **juicio local para la protección de los derechos político electorales del ciudadano**, conforme a las reglas comunes establecidas en la LEY DE MEDIOS DE QUERÉTARO, debiendo respetarse y observarse

¹³ Visible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, páginas 19 y 20.

en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento.

Sin que sea óbice a lo anterior, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir el acuerdo plenario dentro del expediente **SUP-JDC-2670/2014**, haya sostenido la posibilidad de conocer del planteamiento de la PARTE ACTORA a través del recurso de apelación contenido en la LEY DE MEDIOS DE QUERÉTARO, sin embargo, concluyó *que el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro es el órgano jurisdiccional facultado para conocer del presente asunto, mediante el medio de defensa que garantice los derechos político-electorales del ciudadano*,¹⁴ dejando a este órgano jurisdiccional en la posibilidad de *conocerlo y resolverlo con libertad de jurisdicción*,¹⁵ como ocurre en el presente acuerdo.

Lo anterior es acorde la razón esencial de la tesis **LVII/2001**, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **PLENITUD DE JURISDICCIÓN. LOS TRIBUNALES ELECTORALES UNIINSTANCIALES GOZAN DE ESTA FACULTAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA)**.¹⁶

Finalmente, dada la trascendencia del presente acuerdo, hágase del conocimiento de las Salas Superior y Regional correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, con residencia en Monterrey, Nuevo León, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*, debiendo omitir los datos personales, en

¹⁴ Véase párrafo primero del anverso de la foja 8 del sumario citado al rubro.

¹⁵ Véase párrafo segundo del anverso de la foja 9 del sumario citado al rubro.

¹⁶ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 117 y 118.

TEEQ-RAP/JLD-38/2015 Y ACUMULADOS

VOTO RAZONADO

términos de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en la citada entidad federativa.

Por lo expuesto y fundado, se,

RESUELVE.

PRIMERO. La vía impugnativa a través de la cual se debe sustanciar y resolver el escrito de demanda presentado por la PARTE ACTORA es el juicio local para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SEGUNDO. Se reconduce el escrito de demanda presentado por la PARTE ACTORA a juicio local para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a efecto de que este TRIBUNAL ELECTORAL DE QUERÉTARO lo resuelva conforme a su competencia y atribuciones.

TERCERO. En consecuencia, remítase los autos originales a la Secretaría General de Acuerdos de este TRIBUNAL ELECTORAL DE QUERÉTARO, para que se proceda a darlo de baja como **TEEQ-AG-1/2014**, se registre y turne de nueva cuenta a la ponencia a cargo de la Magistrada Gabriela Nieto Castillo como juicio local para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

CUARTO. Para efectos informativos hágase del conocimiento de las Salas Superior y Regional correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, con residencia en Monterrey, Nuevo León, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*, debiendo omitir los datos personales, en términos de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en la citada entidad federativa.

NOTIFÍQUESE, por oficio con copias certificadas de este fallo, a las Salas Superior y Regional correspondiente a la

segunda circunscripción plurinominal, con residencia en Monterrey, Nuevo León, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*; **personalmente** a la PARTE ACTORA en el domicilio ubicado en calle Costureras número trece, colonia San Pedrito Peñuelas, en la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro; y **por estrados** a **Maribel Barrón Soto**, así como a los demás interesados.”

B. Motivos y consideraciones que sustentaron mi opinión divergente en torno del criterio mayoritario aprobado dentro del asunto general TEEQ-AG-1/2014.

“1. La suplencia de la queja en materia de derechos humanos impone la obligación de todas las autoridades de implementarla, aún de oficio.

Respetuosamente me aparto de las consideraciones que sustentan el acuerdo aprobado por la mayoría, a partir de las cuales se afirma que uno de los aspectos que distingue a los juicios para la protección de los derechos político-electorales es la suplencia de la queja deficiente, puesto que, en mi concepto, ello no es una característica distintiva de los juicios ciudadanos, sino de todo medio de impugnación que involucre la trasgresión de derechos humanos.

Lo anterior, porque acudir a la tipología de los medios de impugnación, como se realiza en el acuerdo, sería tanto como asumir la premisa consistente en que si la suplencia de la queja no está expresamente prevista en la ley, entonces resulta improcedente cuando se plantee la violación de derechos humanos, como en el caso, los derechos político-electorales del ciudadano.

En este sentido, disiento de las consideraciones de la mayoría a partir de las cuales se destaca, como nota distintiva, la suplencia de la queja cuando se trate de planteamientos que involucren estos derechos, ya que, en mi consideración ello puede darse aún y cuando la legislación respectiva no lo establezca, esto es, la suplencia de la queja en enunciados que tengan como premisa la afectación de derechos político-electorales, constituye, más allá de su previsión o imprevisión legislativa, un deber que corresponde al juzgador al resolver los casos sometidos a su potestad.

Tal situación, en mi consideración, encuentra asidero, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impone la obligación *a todas las autoridades* del Estado mexicano, como en el caso, este órgano jurisdiccional, de interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales *favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*.

Dicha obligación implica, desde luego, el empleo de instrumentos, como la suplencia de la queja deficiente, para cumplir con ese mandato constitucional.

Al respecto, es mi convicción que, contrario a lo que sostienen mis pares, la suplencia de la queja deficiente constituye una herramienta a la que debe acudir el juzgador para resolver asuntos en los que, como en el caso, se aduzca la vulneración de derechos humanos y, no como lo sostiene la mayoría, en el sentido de que dicha herramienta debe derivar de la ley.

Ello, porque la ausencia de regulación de suplencia de la queja en la legislación del Estado de Querétaro, no puede, ni debe, constituir un obstáculo ni impedimento en la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano.

En este contexto, de entre los tratados internacionales que México ha celebrado se encuentran la Convención Americana de Derechos Humanos o "*Pacto de San José*", adoptado el 22 de noviembre de 1969, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, el 19 de diciembre de 1966,¹⁷ los que, además, son de observancia y aplicación, entre otros, para **todos los juzgadores** del Estado Mexicano, al constituir una obligación en el concierto de las naciones que los suscriben bajo los principios *pacta sunt servanda*, relativo a que todo tratado en vigor obliga a las partes, así como el cumplimiento de dichos instrumentos conforme al principio de buena fe, tal y como lo prevé la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados en su artículos 26.¹⁸

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, al interpretar el contenido del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha precisado que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático, existiendo la obligación de garantizar, con medidas positivas, que toda persona titular de derechos políticos, tenga la oportunidad real para ejercerlos, *por lo que es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que estos derechos puedan ser ejercidos de forma*

¹⁷ Ratificado por el Senado mexicano el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno.

¹⁸ 26. "*Pacta sunt servanda*". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

TEEQ-RAP/JLD-38/2015 Y ACUMULADOS

VOTO RAZONADO

*efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.*¹⁹

De esta manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso *Gelman vs Uruguay*, estableció que *la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un "control de convencionalidad", que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.*²⁰

Como se aprecia, la citada Corte Interamericana se ha pronunciado en el sentido de que el hecho de que una autoridad, como en el caso de orden legislativo, omita, no prevea adecuadamente, lo haga deficientemente o ello represente un obstáculo para la efectiva tutela de derechos humanos, el Estado parte debe adoptar todas las medidas conducentes para garantizar su pleno ejercicio.

Con base en ello, estoy convencida que la obligación de garantizar los derechos humanos, no se actualiza, como se hace en el planteamiento de la mayoría, a partir de la inexistencia legislativa de la figura de la suplencia de la queja, puesto que ella es, en mi concepto, propia y consustancial de la actividad jurisdiccional en actos que involucren la violación a derechos fundamentales.

El criterio en el que me baso también tiene sustento en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación respecto a que la suplencia de la queja debe atenderse por el juzgador siempre que de los planteamientos del enjuiciante se plantee la vulneración de derechos humanos, la cual marca una

¹⁹ *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de seis de agosto de dos mil ocho (fondo, reparaciones y costas), párrafos 144 a 149.

²⁰ *Caso Gelman vs Uruguay*, Sentencia de 24 de febrero de 2011, fondo, reparaciones y costas.

tendencia acorde con el principio de progresividad a partir de la reforma constitucional en esta materia.

Así por ejemplo, en la jurisprudencia **IV.2o.A. J/6**, de rubro **SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. SUS ALCANCES A RAÍZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 10 DE JUNIO DE 2011**, se sostiene, en esencia, que *la suplencia de la queja deficiente encuentra fortalecimiento dentro del juicio de garantías, pues a través de ella el Juez puede analizar por sí una violación no aducida y conceder el amparo, librando en ese proceder los obstáculos derivados de las omisiones, imprecisiones e, incluso, inoportunidades en que haya incurrido quien resulta afectado por el acto inconstitucional, de manera que es la suplencia el instrumento que mejor revela la naturaleza proteccionista del amparo, y su importancia, como mecanismo de aseguramiento del principio de supremacía constitucional, mediante la expulsión de aquellos actos o disposiciones que resulten contrarios al Ordenamiento Jurídico Máximo. Así, las reformas comentadas posibilitan ampliar su ejercicio, por lo que cuando en el conocimiento de un juicio de amparo la autoridad advierta la presencia de un acto que afecta los derechos fundamentales del quejoso, podrá favorecer el estudio de la violación y la restauración de los derechos conflagrados, por encima de obstáculos derivados de criterios o interpretaciones sobre las exigencias técnicas del amparo de estricto derecho, como la no impugnación o la impugnación inoportuna del acto inconstitucional, su consentimiento presuntivo, entre otros, pues estos rigorismos, a la luz de los actuales lineamientos de interpretación constitucional, no podrían anteponerse válidamente a la presencia de una manifiesta conflagración de derechos fundamentales, ni serían suficientes para liberar al tribunal de procurar la restauración de dicha violación, del aseguramiento de los derechos*

*fundamentales del individuo y del principio de primacía constitucional en la forma más amplia*²¹.

Tendencia que se corrobora con la jurisprudencia **XXVII.1o.(VIII Región) J/3 (10a.)** de rubro: **SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTA LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS**, que toralmente refiere que *de conformidad con el artículo 103 de la Carta Magna, a las autoridades jurisdiccionales que conozcan del amparo les corresponde con mayor énfasis, en razón de sus funciones de impartición de justicia y conforme al objeto del citado juicio, "proteger" y "garantizar" los derechos humanos en las controversias sometidas a su competencia. Por su parte, los artículos 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 25, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que toda persona tiene derecho a un recurso "efectivo" ante los tribunales competentes, que la amparen contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y esos instrumentos normativos*²².

De esta manera, no coincido con los planteamientos planteados por la mayoría cuando para sostener la inclusión de la suplencia de la queja la misma deba quedar sujeta o condicionada a la previsión o imprevisión normativa, puesto que ello está inmerso en el cumplimiento de los imperativos de orden constitucional y convencional que se imponen al juzgador y que se deben tener en consideración y aplicar en todo caso que involucre la afectación de derechos humanos, aún y cuando,

²¹ Décima Época Registro: 2003771, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2 Materia(s): Común Tesis: IV.2o.A. J/6 (10a.) Página: 1031.

²² Décima Época Registro: 2003160, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3 Materia(s): Común Tesis: XXVII.1o.(VIII Región) J/3, (10a.) Página: 1830.

como en el caso, la legislación atinente no lo prevea expresamente.

Sostener una postura de esta naturaleza, como la que se sugiere en el acuerdo aprobado por mis pares, sería tanto como supeditar a la voluntad del legislador o la ausencia de esta, a un deber impuesto constitucional y convencionalmente, como lo es la implementación de medidas que permitan salvaguardar este tipo de derechos a partir de la implementación de un medio de impugnación idóneo que permita ventilarlos por esa vía.

En las relatadas consideraciones, es mi convicción que la exposición que se realiza en el acuerdo, en el que se hace mención a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la legislación electoral del Distrito Federal y las legislaciones de otras entidades federativas como Jalisco, Nayarit y Michoacán, en el sentido de que en las mismas se contempla la suplencia de la queja, resulta en mi concepto, inconducente e innecesaria, ya que, como lo he expuesto, la circunstancia de que en la legislación respectiva, como ocurre en el Estado de Querétaro, no se contemple la suplencia de la queja, ello tampoco constituye un obstáculo para que el juzgador la tome en consideración y aplique al emitir su resolución, máxime cuando ello puede involucrar la posible afectación de derechos político-electorales que, como derechos humanos deben tutelarse mediante un instrumento como la suplencia de la queja.

Tan es así que, por ejemplo en el estado de Jalisco, aún con la previsión de la suplencia de la queja a nivel legal, el ocho de diciembre de dos mil once, el entonces Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado dicha entidad emitió el **ACUERDO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO, QUE DEFINE EL NOMBRE, SIGLAS Y PROCEDIMIENTO PARA LA SUSTANCIACIÓN Y**

TEEQ-RAP/JLD-38/2015 Y ACUMULADOS
VOTO RAZONADO

RESOLUCIÓN DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, INHERENTE A LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS Y RESOLUCIONES QUE VIOLAN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS, ELLO CON MOTIVO DE LA SENTENCIA DICTADA CON FECHA TREINTA DE NOVIEMBRE DEL AÑO EN CURSO, POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-12640/2011.

Además, lo anterior ello sólo demuestra que esta figura no solo se aplica a los juicios ciudadanos sino, en general, a la mayoría de los medios de impugnación. Así, el artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señala que la suplencia se aplicará a todos los medios de impugnación, excepto al juicio de revisión constitucional electoral (Libro Cuarto de tal ordenamiento) y el recurso de reconsideración (previsto en el Título Quinto del Libro Segundo), de ahí que se aprecie a la suplencia como una regla general y a los juicios de estricto Derecho como una excepción. De la misma forma, de las citas de las legislaciones locales referidas, se advierte que la suplencia es lo ordinario y lo extraordinario el estricto Derecho.

En efecto, el artículo 28, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece el deber de los Estados parte de *tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención*, aspecto que se insatisface si para implementar la suplencia de la queja se hace referencia a la regulación en otras entidades federativas respecto a esta figura, puesto que, como lo he mencionado, el hecho de que se incluya dicha suplencia a

nivel legal en otras entidades de la federación, no implica que este órgano jurisdiccional deba adoptarlos, aún de oficio, al emitir sus determinaciones, puesto que con ello se persigue una misma finalidad: implementar todas las medidas tendentes a tutelar el ejercicio, tutela y garantía de los derechos humanos.

En ese sentido, realizar un tratamiento como el que se aborda en el acuerdo, sería tanto como afirmar que en el recurso de apelación no procedía ni procede la suplencia de la queja, postura que conllevaría a asumir que no solo el recurso de apelación es de estricto Derecho, sino todos los demás medios de impugnación previstos en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, implicación de la cual me aparto.

De esta manera, considero que la suplencia de la queja no se erige como la nota distintiva para la tutela y protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sino que la misma es la regla general para todos los medios de impugnación que involucren la afectación de derechos fundamentales.

Lo anterior, al margen de que se conozca de un medio de impugnación con una denominación como lo es el recurso de apelación bajo la estructura de un juicio local para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, situación que podría generar confusión en la ciudadanía, puesto que existiría la duda respecto de qué medio de impugnación es al que deben acudir, máxime si, como se sostiene en el acuerdo, los medios de impugnación que revistan características como las apuntadas, deban sustanciarse como recursos de apelación cuando finalmente quedarán identificados con el acrónimo de un juicio ciudadano.

Confusión que se advierte de la propia clave de identificación **TEEQ-RAP/JLD-1/2014** que mis pares han asignado al medio de impugnación interpuesto por José Luis Aguilera Ortiz.

2. El recurso de apelación previsto en las legislaciones locales como el medio idóneo para sustanciar y resolver las controversias relativas a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es un criterio jurisprudencial superado.

A partir de lo expuesto en el apartado inmediato anterior, disiento respetuosamente de la consideración mayoritaria de conocer el medio de impugnación del caso concreto mediante el recurso de apelación –aun con las modalidades que se le impusieron- y a pesar de que *la legislación electoral local no prevé un medio de impugnación específico*, ello tal como se sostiene en el Acuerdo Plenario votado por la mayoría, ya que implica tanto como adoptar un criterio jurisprudencial que se ha dejado ya sin efecto y, con ello, inobservar las consideraciones por las que el mismo fue abandonado.

Al resolver el expediente **SUP-CDC-6/2013**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que la jurisprudencia **1/2005** con el rubro **APELACION. CASO EN QUE LA PUEDEN INTERPONER LOS CIUDADANOS (LEGISLACION DE MICHOACAN)**, en la que se sostuvo el criterio de que las controversias relacionadas con los derechos político-electorales del ciudadano debían ser desahogadas por el recurso de apelación que preveía entonces la legislación del Estado de Michoacán, debía quedar sin efectos ya que nos encontramos en un nuevo modelo jurídico-constitucional, convencional y legal- en el que se busca salvaguardar y maximizar el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, como ya he razonado con antelación.

Es menester decir que los artículos interpretados en la jurisprudencia superada se referían al recurso de apelación,

entonces previsto en los artículos 44 y 46, fracción II, de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Michoacán, que podía ser interpuesto por todo aquel que acreditara su interés jurídico, por lo que se tenía una amplia posibilidad de ser accionado, sin embargo, no era un recurso reconocido expresamente para la tutela efectiva de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

En ese tenor, de manera similar, la legislación queretana prevé que el recurso de apelación es procedente contra actos, resoluciones u omisiones en el ámbito electoral cuando se haya optado por no interponer el recurso de revisión (artículo 72, fracción VI, de la ley adjetiva local), de lo que resulta que, al igual que el recurso de apelación interpretado en la jurisprudencia dejada sin efectos por la resolución **SUP-CDC-6/2013**, no es un medio previsto especialmente para la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano, de ahí que atendiendo a las razones por las cuales se abandonó la jurisprudencia **1/2005**, tampoco se puede adoptar el recurso de apelación de la legislación de Querétaro para resolver este tipo de controversias.

En mi consideración, sustanciar y resolver el medio de impugnación mediante el recurso de apelación -aun con modalidades-, tal como lo resolvió la mayoría, es decir, denominándole juicio local de derechos político-electorales, pero teniendo la naturaleza de un recurso de apelación con suplencia de la queja, lo cual como lo afirmé no es algo novedoso dada la obligación que tenemos como juzgadores de implementarla cuando se vinculen derechos fundamentales, tácitamente inobserva la razón esencial establecida en la resolución del expediente **SUP-CDC-6/2014** y la jurisprudencia que emanó de ella, con la clave **14/2014** y el rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA**

NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO,²³ ya que

ante la falta de un recurso específico para la protección de los derechos político-electorales, desde mi particular punto de vista, lo procedente era instaurar un recurso específico para tutelar estos derechos (y por ende eficaz para remediar sus violaciones) y sencillo, atendiendo las formalidades esenciales de procedimiento, que se cubrían con la sola aplicación de las reglas comunes para el trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación, previstas en el Libro Primero, Título Segundo, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.

En mi consideración, no es obstáculo para lo anterior el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya considerado apto el recurso de apelación queretano para conocer de las impugnaciones de los derechos político-electorales del ciudadano, ya que también dejó a este Tribunal Electoral en libertad para que en **plenitud de jurisdicción** tomara la decisión que en Derecho correspondiera, sin que en ninguna parte considerativa o de sus resolutivos haya ordenado al órgano jurisdiccional que integro, que se conociera el medio de impugnación mediante el recurso de apelación local, como ha ocurrido en otros expedientes en donde dicha superioridad ha indicado puntualmente en los resolutivos el medio de impugnación al que se reencauza, como se evidencia en seguida:

SUP-JRC-435/2014 de seis de noviembre de dos mil catorce.

²³Contradicción de criterios. SUP-CDC-6/2013.—Entre los sustentados por la Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México y la Sala Regional correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—23 de julio de 2014.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Enrique Aguirre Saldivar.

"(...) **SEGUNDO.** Se **reencauza** la demanda presentada por el partido político actor, para que se sustancie como recurso de apelación previsto en el artículo 352, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

TERCERO. Remítase la demanda y sus anexos al Tribunal Electoral del Estado de Sonora para que, en términos de lo precisado en el considerando segundo de este fallo, conforme a sus atribuciones resuelva, de resultar procedente, el recurso de apelación respectivo. (...)"

SUP-JRC-432/2014 de veintinueve de octubre de dos mil catorce.

"(...) **SEGUNDO.-** Se **reencauza** la demanda presentada por el partido político actor, para que se sustancie como recurso de apelación previsto en el artículo 352, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

TERCERO.- Remítase la demanda y sus anexos al Tribunal Electoral del Estado de Sonora para que, en términos de lo precisado en el último considerando, conforme a sus atribuciones resuelva el recurso de apelación respectivo dentro del plazo de tres días naturales contados a partir de la notificación de la presente determinación, ajustando para ello los plazos previstos en la ley; dejándose en el presente expediente copia certificada del escrito de demanda, así como de las demás constancias que conformaron el presente sumario. (...)"

SUP-JRC-77/2014 de veintidós de octubre de dos mil catorce.

"(...) **SEGUNDO.-** Se **reencauza** la demanda presentada por el partido político actor, para que se sustancie como recurso de apelación previsto en el artículo 352, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

TERCERO.- Remítase la demanda y sus anexos al Tribunal Electoral del Estado de Sonora para que, en términos de lo precisado en el último considerando, conforme a sus atribuciones resuelva el recurso de apelación respectivo dentro del plazo de cinco días naturales contados a partir de la notificación de la

presente determinación, ajustando para ello los trámites previstos en la ley, dejándose en el presente expediente copia certificada del escrito de demanda, así como de las demás constancias que conformaron el presente sumario. (...)"

3. Sustento constitucional y convencional para la creación de medios impugnativos adecuados y efectivos que tutelen derechos humanos.

Ahora bien, en el engrose del presente asunto general, la mayoría de los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional afirman que la legislación electoral local no prevé un medio de impugnación específico que tenga por objeto la protección de los derechos político-electorales, lo que hace necesario implementarla para que los ciudadanos dispongan de un medio de defensa eficaz. Ello debido a que la Ley Electoral del Estado de Querétaro reconoce derechos político-electorales a favor del ciudadano.

Al respecto, efectivamente, tal como lo señalé en el proyecto que me fue votado en contra y que forma parte del presente voto particular, estoy convencida de que en el Estado de Querétaro no existe medio de impugnación alguno que de manera específica tenga por objeto proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía, y en ese sentido, estimo que es necesaria la existencia de un medio de defensa impugnativo mediante el cual se garantice la constitucionalidad y legalidad de actos, omisiones o resoluciones que puedan constituir una vulneración de tales derechos a favor de los ciudadanos y ciudadanas.

Pero disiento de mis pares en el sentido de que ello tenga que ser "*...debido a que la Ley Electoral del Estado de Querétaro reconoce derechos político-electorales a favor del ciudadano...*", pues nuestro deber como impartidores de justicia va más allá de un mandamiento legal.

En mi concepto, la obligación de los juzgadores de implementar recursos o medios impugnativos adecuados y efectivos que tutelen derechos humanos, como en el caso, los político-electorales, obedece no únicamente al contenido de una norma electoral, sino que tiene su origen, en la obligación que tenemos de salvaguardar y maximizar los derechos fundamentales; mandamiento contenido no únicamente en normas secundarias, sino que es de orden constitucional y convencional.

En efecto, dicho imperativo es en función del acatamiento a la reforma al artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, mediante la cual se establece un nuevo tratamiento que debe darse a los derechos humanos, atendiendo al propio contenido ahí previsto, como a los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano sobre ese tópico, así como a la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Al respecto, estimo que más allá de que la Ley Electoral del Estado contemple la existencia o no de derechos político-electorales, los juzgadores tenemos, como lo he señalado una obligación constitucional y convencional que implica, como dije, garantizar los derechos fundamentales, y es claro que una forma de realizarlo es a través de la implementación de medios judiciales de defensa, adecuados y efectivos.

En ese tenor, no comparto la idea de que la motivación para crear un juicio que protege derechos-político electorales de la ciudadanía sea el hecho de que en una norma secundaria se contemple la existencia de éstos, pues nuestra obligación subyace, como precisé, además de en un mandato

constitucional, en instrumentos y jurisprudencia internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la que hice referencia en el primer apartado, en donde el Estado Mexicano se comprometió a respetar y a garantizar los derechos reconocidos en el dicho instrumento, dentro de los que se encuentran aquellos de naturaleza político-electoral.

Además, en relación a ello, de conformidad con el artículo 2.2 del citado ordenamiento internacional, el Estado Mexicano, y nosotros como juzgadores tenemos la obligación de hacer efectivos los derechos reconocidos en dicho instrumento y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, máxime cuando el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a contar con un recurso efectivo ante los tribunales internos, que sea capaz de protegerlo de los actos que violen sus derechos fundamentales.

De ahí que, en mi particular punto de vista, en el caso, la implementación de un recurso que tutele derechos político-electorales de los ciudadanos en el estado de Querétaro, va más allá de un mandamiento legal, pues tiene su origen en un nuevo paradigma de derechos humanos en el que los jueces estamos obligados a instrumentar las medidas conducentes a efecto de proteger y garantizar los derechos humanos.

Lo anterior, al margen de los pronunciamientos que he vertido dentro del presente voto particular respecto a la implementación de la suplencia en la deficiencia de la queja, toda vez que, contrario a lo que afirman mis pares, en los recursos impugnativos existentes en nuestra entidad federativa, aún y cuando en la legislación no se encuentre contemplada, debe aplicarse cuando se advierta la posible violación de derechos humanos.

4. Cumplimiento del principio de máxima publicidad, rector en materia electoral.

Del mismo modo me permito disentir del argumento plasmado en el engrose formulado por mis pares, consistente en publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*, únicamente un extracto del presente acuerdo, sin que se contemple la inclusión de los razonamientos emitidos por la suscrita dentro del presente voto particular.

Lo anterior, porque en aras de potenciar el principio de máxima publicidad contenido en los artículos 6, párrafo cuarto, apartado A, fracción I, así como 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rector en la materia electoral, dada la trascendencia de lo determinado en esta acuerdo, estimo que debe darse a conocer el mismo en su integridad, incluyendo mi voto particular, o en su defecto, un extracto de la sentencia, incluyéndose el correspondiente posicionamiento de la disidente.

Lo anterior, porque el principio de máxima publicidad implica, en principio, que toda la información en poder de los órganos del Estado debe ser accesible a la ciudadanía, con las reservas legales conducentes.

De ahí que, si el acuerdo emitido por la mayoría del Pleno de este órgano jurisdiccional fue a consecuencia de un engrosé, en atención a que no compartieron mis consideraciones, por virtud de las cuales propuse puntualmente la creación del juicio local para la protección de los derechos político-electorales, resulta palmario que la población en general y particularmente la de esta entidad federativa tiene derecho a conocerlas, pues de lo contrario se podría coartar su derecho a la información pública, así como el derecho de la suscrita a disentir

TEEQ-RAP/JLD-38/2015 Y ACUMULADOS

VOTO RAZONADO

públicamente de las determinaciones de este Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

A partir de las consideraciones anteriores y en cumplimiento a lo establecido en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **14/2014**, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO**²⁴ derivada de la contradicción de criterios **SUP-CDC-6/2013** y en virtud de que en dicho expediente se dejó sin efectos la jurisprudencia **1/2005** con el rubro **APELACION. CASO EN QUE LA PUEDEN INTERPONER LOS CIUDADANOS (LEGISLACION DE MICHOACAN)**, emitida por el mismo órgano jurisdiccional, es mi convicción que la vía impugnativa en la que se debe sustanciar y resolver el escrito presentado por el actor es el **juicio local para la protección de los derechos político electorales del ciudadano**, conforme a las reglas comunes establecidas en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, debiendo respetarse y observarse en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento.

Por estos razonamientos, me permito disentir del criterio expresado por la mayoría en el Acuerdo Plenario de reencauzamiento que recayó al expediente **TEEQ-AG-1/2014.**"

MAGISTRADA GABRIELA NIETO CASTILLO

FIN DEL VOTO RAZONADO.

²⁴Contradicción de criterios. **SUP-CDC-6/2013.**