

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-487/2014

ACTOR: MOVIMIENTO CIUDADANO

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

**MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIA: BEATRIZ CLAUDIA
ZAVALA PÉREZ**

México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil quince.
La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR** la sentencia de veintitrés de diciembre de dos mil catorce dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro¹, la cual confirma los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro², a través de los cuales se aprobaron diversos reglamentos, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Reforma a la Ley Electoral del Estado de Querétaro. El veintinueve de junio de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro se publicó la "*Ley que reforma, deroga*

¹ En adelante Tribunal Electoral o Tribunal responsable.

² Con posterioridad Consejo General

y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral de Estado de Querétaro”, la cual establece en el artículo Tercero transitorio, la facultad con la que cuenta el Consejo General del Instituto Electoral del referido Estado, de entre otras cosas, para emitir reglamentos que se deriven de dicha ley a más tardar en noventa días a partir de su entrada en vigor.

2. Reforma a los reglamentos. El veintiocho de noviembre de dos mil catorce, en sesión ordinaria, el Consejo General aprobó diversos acuerdos relativos a los proyectos de dictamen que a continuación se describen:

- a) Proyecto que reforma, deroga y adiciona el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
- b) Reglamento Administrativo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
- c) Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
- d) Reglamento de Organización de Debates del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.
- e) Reglamento para la Organización de Plebiscito y Referéndum en el Estado de Querétaro.

3. Inicio del proceso electoral. El primero de octubre del presente año, dio inicio el proceso comicial en el Estado de Querétaro.

4. Recurso de apelación. El dos de diciembre de dos mil catorce, Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante ante el Consejo General interpuso recurso de

apelación, a fin de controvertir los citados acuerdos, por considerar que fueron aprobados fuera del plazo de noventa días establecido en el artículo Tercero Transitorio de la “*Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral de Estado de Querétaro*”.

5. Acto impugnado. El veintitrés de diciembre de dos mil catorce, el Tribunal Electoral emitió resolución, en el sentido de confirmar los acuerdos referidos.

6. Juicio de revisión constitucional electoral. Inconforme con lo anterior, el veintisiete de diciembre de dos mil catorce, Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante, promovió el presente juicio de revisión constitucional electoral.

6.1 Trámite y sustanciación. En su oportunidad, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-JRC-487/2014** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en los artículos 19 y 92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.³

6.2. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado Instructor radicó el juicio, lo admitió y, al considerar que no existió trámite pendiente alguno por desahogar, declaró cerrada la instrucción quedando los autos en estado de dictar sentencia.

³ En lo subsecuente Ley de Medios

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente juicio, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86, párrafo 1 y 87, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, porque se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por Movimiento Ciudadano para impugnar la sentencia de veintitrés de diciembre de dos mil catorce, dictada por un tribunal electoral local, en uno de los medios de impugnación previstos para controvertir los actos o resoluciones emitidos por la autoridad encargada de organizar las elecciones (recurso de apelación identificado con la clave TEEQ-RAP-6/2014).

Lo anterior, porque el conocimiento y resolución de los juicios cuya materia de controversia se encuentra relacionada con la emisión, aprobación y aplicación de normas generales de las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas, que no se encuentran vinculadas en forma directa y específica con una determinada elección, como acontece en la especie, corresponde a esta Sala Superior, al no existir disposición legal que regule supuestos a favor de las Salas Regionales, dado que en el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de Querétaro, se elegirán, entre otros, al Gobernador de dicha entidad federativa.

Lo anterior, resulta acorde con el criterio sostenido por esta Sala Superior en la Jurisprudencia 9/2010, cuyo rubro es **“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ESTATALES, RELATIVOS A LA EMISIÓN O APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES⁴.”**

2. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA. El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

2.1. Oportunidad. El juicio fue promovido oportunamente, toda vez que la resolución impugnada fue notificada al partido actor el veintitrés de diciembre de dos mil catorce,⁵ por lo que el plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios para impugnar tal determinación, corrió del veinticuatro al veintisiete de dicho mes y año, y la demanda se presentó este último día, por lo que se realizó de manera oportuna.

2.2. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante el Tribunal responsable y en él se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa del promovente, así como la identificación del acto impugnado, los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que alega le causan perjuicio.

⁴ Consultable a fojas ciento ochenta y siete a ciento ochenta y nueve de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia.

⁵ Según consta a fojas trescientos noventa y uno y trescientos noventa y dos del cuaderno accesorio único del expediente.

2.3. Legitimación y personería. El presente juicio es promovido por un partido político a través de su representante legítimo, cuya personería es reconocida expresamente por el Tribunal responsable en su informe circunstanciado.

2.4. Definitividad. Se satisface el requisito de mérito, porque conforme con la normativa electoral del Estado de Querétaro, no existe un medio de impugnación por el cual resulte posible combatir la resolución que se reclama ante esta instancia.

2.5. Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple también con dicho requisito, en tanto que el actor manifiesta que se viola en su perjuicio los artículos 14, 16 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto resulta aplicable, además, el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia 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.**⁶

2.6. Violación determinante. En el caso se cumple el requisito previsto por el artículo 86, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios, porque lo aducido por la parte actora se refiere a la supuesta violación a los principios de certeza, legalidad y constitucionalidad, derivada de que el Tribunal responsable confirmó la aprobación extemporánea de los reglamentos que

⁶ Consultable en las páginas cuatrocientos ocho y cuatrocientos nueve de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia.

regulan aspectos relacionados con las actividades a desarrollar durante la primera etapa del proceso electoral (organización de debates), o bien, con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, pues según el promovente, con dicha aprobación no solo se vulneró lo previsto en la Constitución, sino que se genera incertidumbre respecto de las reglas que se aplicarán durante el proceso electoral que se lleva a cabo en el Estado de Querétaro.

2.7. La reparación solicitada es material y jurídicamente posible. La reparación solicitada es material y jurídicamente posible, porque aun cuando los ordenamientos cuya expedición o modificación confirmó el Tribunal responsable se encuentran vinculados con el proceso electoral en curso en el Estado de Querétaro, de asistirles razón al promovente, la reparación solicitada sería posible sin afectar el desarrollo normal de dicho proceso.

En virtud de lo expuesto, toda vez que en la especie no se hacen valer causas de improcedencia y esta Sala Superior no advierte de manera oficiosa que se actualice alguna de ellas, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por el partido político promovente.

3. ESTUDIO DE FONDO

Son **inoperantes** los agravios expuestos por el partido promovente, porque no están dirigidos a combatir las consideraciones que sustentan la sentencia reclamada, al ser meras reiteraciones de lo alegado en el recurso de apelación y,

por ende, dichos agravios resultan ineficaces para modificar la resolución impugnada.

Estricto derecho

Conforme con lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley de Medios, en el juicio de revisión constitucional electoral no se deberá suplir la deficiencia u omisiones en los agravios.

A partir de esta disposición, esta Sala Superior ha considerado que el juicio de revisión constitucional es un medio de impugnación de estricto derecho, en el cual, los agravios deben estar dirigidos a combatir las consideraciones que sustentan el acto o resolución reclamados; sin embargo, ha sustentado también, que los conceptos de agravio aducidos por los enjuiciantes se pueden deducir de cualquier capítulo del escrito inicial, pues no es *requisito sine qua non* que estén contenidos en un capítulo especial, ya que se pueden incluir en cualquier parte del escrito inicial, siempre y cuando se expresen las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, en las cuales se expongan los razonamientos que conduzcan a evidenciar, que la responsable omitió aplicar determinada disposición constitucional o legal, siendo que era aplicable; o bien, que fundó su acto en una disposición que no era aplicable al caso concreto; o que hizo una incorrecta interpretación de la norma.

Este criterio se encuentra recogido en las Jurisprudencias 3/2000 y 2/98⁷, cuyos rubros son, respectivamente, lo siguientes: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE**

⁷ Consultables a fojas ciento veintidós a ciento veinticuatro de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia.

CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR" y "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL".

Sobre la base de esas premisas, esta Sala Superior ha considerado que son inoperantes los agravios cuando los planteamientos:

- a) No están dirigidos a controvertir, en sus puntos esenciales, las consideraciones que sustentan el acto o resolución impugnado;
- b) Se limitan a repetir casi textualmente lo expresado en el medio de impugnación local, sin aducir nuevos argumentos a fin de combatir las consideraciones medulares que sirven de sustento a la autoridad responsable para desestimar los conceptos de agravio aducidos en la instancia local;
- c) Se formulan conceptos de agravio novedosos que no fueron del conocimiento de la autoridad responsable, de suerte que no tuvo la oportunidad de conocerlos y pronunciarse sobre ellos;
- d) Son genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir, y
- e) Se pretende combatir un acto o resolución definitivo y firme.

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia de los conceptos de agravio es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable continúen rigiendo el sentido de la resolución controvertida,

porque los conceptos de agravio no resultan eficaces para anular, revocar o modificar la sentencia impugnada.

Aplicación al caso concreto

1. Agravios expuestos en el recurso de apelación. En el escrito recursal que conoció el Tribunal responsable, Movimiento Ciudadano hizo valer como agravios los siguientes:

a) Incumplimiento del plazo previsto para aprobar la reglamentación. Sostuvo que conforme con el artículo Tercero Transitorio de la *Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro*, el Consejo General estaba obligado a expedir los reglamentos a más tardar el veintisiete de septiembre de dos mil catorce; sin embargo, ello no aconteció así, pues la reglamentación se aprobó hasta el veintiocho de noviembre siguiente, es decir, fuera del plazo indicado en el artículo transitorio.

b) Inconstitucionalidad en la aprobación de los reglamentos, porque dicha aprobación se hizo contraviniendo lo previsto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Señaló que los plazos para la promulgación de los reglamentos debía sujetarse al plazo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución, el cual dispone que las leyes electorales locales y federal deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días **naturales** antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que durante el mismo no podían hacerse modificaciones legales fundamentales, porque

así ha sido interpretado por los órganos jurisdiccionales. Con base en ello, el entonces recurrente adujo, que el Consejo General debía haber aprobado los reglamentos dentro del plazo de **noventa días naturales** concedido en el artículo Tercero Transitorio, con lo cual habría acatado también lo previsto en el artículo 105, fracción II, constitucional, al aprobar la reglamentación antes del inicio del proceso electoral; sin embargo, señaló, no fue así, ya que la normativa reglamentaria se aprobó hasta el veintiocho de noviembre y ya iniciado el proceso electoral.

Por lo anterior, en el recurso de apelación solicitó se revocaran los acuerdos aprobados por el Consejo General; se dejaran de aplicar los reglamentos aprobados y se ordenara al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado no publicara los acuerdos impugnados y, en caso de que ya se hubieran publicado, se emitiera una nota aclaratoria sobre dicha publicación.

2. Consideraciones de la resolución reclamada. El Tribunal Electoral resolvió que asistía razón al recurrente respecto a que el plazo de noventa días previsto en el artículo Tercero Transitorio de la *Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro* debía contarse en días naturales, puesto que si bien la disposición transitoria contenía una “zona de penumbra” porque no definía si los noventa días debían ser naturales o hábiles, al aplicar el método de interpretación conforme con la Constitución se podía concluir, que ese plazo debía computarse en días naturales, en

armonía con lo previsto en el artículo 105, fracción II, del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el principio de certeza, porque de esa manera se lograba ajustar, en la medida de lo posible, la expedición o modificación a los reglamentos al plazo constitucional previsto como límite para la modificación de leyes electorales (antes del inicio del proceso electoral) y de resguardar el bien jurídico tutelado por la norma constitucional (certeza).

Sin embargo, el Tribunal responsable consideró también, que no obstante asistirle la razón al apelante, su agravio resultaba ineficaz para declarar la invalidez de los reglamentos, porque para ello sería necesario que se demostrara la infracción al principio de certeza (bien jurídico tutelado). El referido Tribunal estimó que si se declarara la invalidez de los reglamentos se podría afectar el principio de certeza, porque quedarían sin regulación aspectos administrativos que buscan dar mayor seguridad a las autoridades y a los actores políticos, por lo que generaba mayor certidumbre contar con los reglamentos que no tenerlos, aun cuando su aprobación hubiera sido extemporánea. Como apoyo a su consideración cito la jurisprudencia P./J. 98/2006, cuyo rubro dice: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.**

Además, consideró que el apelante se limitaba a hacer afirmaciones sin ofrecer argumentos concretos que demostraran, por ejemplo, que la expedición extemporánea

puso en riesgo la etapa de preparación del proceso, que se vulneró algún derecho fundamental por esa extemporaneidad. También dijo, que el apelante no ofreció argumentos para evidenciar que la normativa reglamentaria contuviera reglas sustanciales de carácter constitucional o legal, por lo que debiera prevalecer alguna norma anterior.

Finalmente, señaló que el criterio asumido en esa resolución había sido confirmado por la Sala Superior al resolver los juicios identificados con las claves SUP-JRC-466/2014 y SUP-JRC-470/2014.

En consecuencia, el Tribunal responsable confirmó los acuerdos del Consejo General, mediante los cuales se aprobó la normativa reglamentaria.

3. Agravios del juicio de revisión constitucional electoral.

En la demanda del presente juicio el enjuiciante hace valer como agravios:

a) Incumplimiento del plazo previsto para aprobar la reglamentación, porque conforme con el artículo Tercero Transitorio de la *Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro*, el Consejo General estaba obligado a expedir los reglamentos a más tardar el veintisiete de septiembre de dos mil catorce; sin que lo hubiera hecho así, pues aprobó las disposiciones reglamentarias hasta el veintiocho de noviembre siguiente, es

decir, fuera del plazo indicado en el artículo transitorio, dado que el citado plazo debe computarse en días naturales.

b) Inconstitucionalidad en la aprobación de los reglamentos, porque dicha aprobación se hizo contraviniendo lo previsto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El enjuiciante señala que los plazos para la promulgación de los reglamentos debe sujetarse al plazo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución, el cual dispone que las leyes electorales locales y federal deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días **naturales** antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que durante el mismo no pueden hacerse modificaciones legales fundamentales. Con base en ello, sostiene que el Consejo General debió haber aprobado los reglamentos dentro del plazo de **noventa** días **naturales** concedido en el artículo Tercero Transitorio, con lo cual habría acatado también lo previsto en el artículo 105, fracción II, constitucional, al aprobar la reglamentación antes del inicio del proceso electoral; sin embargo, dice el Consejo General aprobó la normativa reglamentaria el veintiocho de noviembre, cuando ya había iniciado el proceso electoral.

Con base en lo anterior, el enjuiciante pretende la revocación de los acuerdos aprobados por el Consejo General; así como la inaplicación de los reglamentos aprobados y que se ordene al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado que no publicara los acuerdos impugnados y, en caso de que ya se

hubieran publicado, se emitiera una nota aclaratoria sobre dicha publicación.

Como se aprecia, lo alegado por el partido en el presente juicio es idéntico a lo planteado en el recurso de apelación. Incluso, cabe resaltar que las diferencias en los escritos iniciales se advierten únicamente en el señalamiento del acto reclamado y de las autoridades responsables; pero los hechos, los agravios y la pretensión son una mera reiteración de lo alegado en el recurso de apelación, sin que el promovente dirija argumento alguno tendente a demostrar, por ejemplo, que contrariamente a lo considerado por el Tribunal responsable, sus agravios sí resultaban eficaces para declarar la invalidez de los reglamentos, porque su aplicación genera mayor incertidumbre a la certeza argumentada por el Tribunal, o bien, que en dichos reglamentos sí existían modificaciones sustanciales que afectan el desarrollo del proceso electoral.

Esa falta de impugnación de las consideraciones que sustentan la sentencia reclamada genera la inoperancia de los agravios, puesto que si el promovente se limita a repetir lo expresado en el recurso de apelación y esta Sala Superior no advierte que exista alguna violación constitucional sobre la cual deba pronunciarse tales consideraciones deben seguir rigiendo el sentido del fallo.

En consecuencia, ante lo inoperante de los conceptos de agravio, lo procedente es **confirmar** la sentencia controvertida en el medio de impugnación al rubro indicado.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, por las razones expuestas en el considerando último.

NOTIFÍQUESE: por oficio al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, y **por estrados** al partido actor, en virtud de que señaló domicilio fuera del Distrito Federal y a los demás interesados; lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2, 3 y 5, y 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionados con los numerales 102, 103, 106, 109 y 110, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del señor Magistrado Manuel González Oropeza. El Subsecretario General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA