

**ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD
ACUMULADAS 76/2008, 77/2008 Y
78/2008**

**PROMOTORES: PROCURADOR
GENERAL DE LA REPÚBLICA Y
PARTIDO DEL TRABAJO**

**MINISTRA PONENTE MARGARITA BEATRIZ LUNA
RAMOS
SECRETARIOS FERNANDO SILVA GARCÍA
ALFREDO VILLEDA AYALA**

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veinticinco de septiembre de dos mil ocho.**

Cotejó:

RESULTANDO:

PRIMERO. Promotores. Mediante sendos escritos dirigidos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en las fechas y por las personas que a continuación se indican:

29 de abril de 2008	Eduardo Tomás Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República.
9 de mayo de 2008	Eduardo Tomás Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República.
11 de mayo de 2008	***** , ***** , ***** y ***** * * * * , en su calidad de integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo.

SEGUNDO. Presentación. Las dos primeras acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, y la tercera en el domicilio particular del servidor público autorizado para recibir promociones fuera del horario cotidiano de labores.

El acto reclamado en la primera de las acciones de inconstitucionalidad fue el decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado "**La Sombra de Arteaga**" el treinta y uno de marzo de dos mil ocho; y en las dos restantes, el diverso decreto de reformas a la Ley Electoral de la misma entidad federativa, publicado en el mismo órgano de difusión el once de abril del mismo año.

En los tres casos fueron señaladas como autoridades emisora y promulgadora de la Constitución y de la ley impugnada, respectivamente, el Congreso y el Gobernador, ambos del Estado de Querétaro.

TERCERO. Antecedentes. El Procurador General de la República en las acciones **76/2008** y **77/2008** no relató antecedente alguno, pero el Partido del Trabajo, en la acción de inconstitucionalidad **78/2008**, narró lo siguiente:

- a) Los días trece de noviembre de dos mil siete y catorce de enero de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Decreto

por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

- b) El artículo Sexto transitorio del primer Decreto en cita, establece el deber de las Legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de adecuar su legislación aplicable a más tardar en un año, contado a partir de la entrada en vigor del Decreto, debiendo observar, en su caso, lo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) El día primero de octubre de dos mil ocho la Comisión Especial para la reforma electoral en el Congreso del Estado de Querétaro, aprobó con cinco votos a favor y tres en contra, el dictamen con proyecto de decreto que reformaba, derogaba y adicionaba diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.
- d) Sometido al Pleno del Congreso del Estado de Querétaro, éste lo aprobó en los siguientes términos:
“ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, para quedar como sigue: [...].”
- e) Al publicarse la ley en cita se aprobaron algunas normas que son inconstitucionales.

CUARTO. Violaciones constitucionales. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos que se consideran violados fueron los siguientes:

Procurador General de la República, expediente 76/2008	6°, 16, primer párrafo, 35, fracción I, 41, primer párrafo, y Base cuarta, fracción IV, 115, fracción I, 116, fracciones II, último párrafo, y IV, incisos a), c) y d), y 133.
Procurador General de la República, expediente 77/2008	16, primer párrafo, 41, fracción V, último párrafo, 116, fracción IV, incisos c) y d), y 133.
Partido del Trabajo, expediente 78/2008	1°, 9°, 14, 16, 17, 35, 36, 40, 41, 99, 116, fracción IV, y 133.

Las disposiciones legales que fueron impugnadas en las acciones de inconstitucionalidad son las siguientes:

Procurador General de la República, expediente 76/2008	<p>De la Constitución Política del Estado de Querétaro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Autorización para que los candidatos de la lista plurinominal suplan la ausencia definitiva de los suplentes de los diputados propietarios: artículo 17, fracción XV; 2. Facultad del Congreso del Estado para autorizar, por mayoría calificada, que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral que éste organice las elecciones locales: artículo 32, párrafo segundo. 3. Reunión en una sola dependencia de las
---	---

	<p>Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública: artículo 33, párrafo primero.</p> <p>4. Asignación del cargo de Síndico Municipal al Regidor de representación proporcional del partido que hubiera obtenido la primera minoría en la elección: artículo 35, fracción III, párrafo primero.</p>
<p>Procurador General de la República, expediente 77/2008</p>	<p>De la Ley Electoral del Estado de Querétaro:</p> <p>1. Facultad del Congreso del Estado para autorizar, por mayoría calificada, que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral que éste organice las elecciones locales: artículo 101, segundo párrafo.</p>
<p>Partido del Trabajo, expediente 78/2008</p>	<p>De la Ley Electoral del Estado de Querétaro:</p> <p>1. Características de los informes anuales de labores del gobierno del Estado: artículo 5° Bis, último párrafo;</p> <p>2. Características del informe que los partidos políticos deben rendir al Instituto Estatal Electoral sobre el proceso de selección interna de candidatos: artículo 105 Bis, segundo párrafo;</p> <p>3. Plazos para resolver los medios de impugnación en contra de los procesos de selección interna de candidatos: artículos 311 y 312.</p>

QUINTO. Admisión y acumulación. Mediante proveído de treinta de abril de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la primera acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República con el número **76/2008** y, por razón de turno, designó a la

señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como Instructora en el procedimiento.

Por auto siete de mayo de dos mil ocho, la Ministra Instructora admitió la referida acción de inconstitucionalidad **76/2008**, y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo, a su vez, a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que expresara su parecer en relación con la acción intentada.

Mediante acuerdos de Presidencia de doce de mayo del mismo año, se ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las diversas acciones de inconstitucionalidad promovidas tanto por el propio Procurador General de la República, como por el Partido del Trabajo, las cuales fueron identificadas con los números **77/2008** y **78/2008**, respectivamente, y tomando en consideración que en las tres acciones existe relación entre las normas generales impugnadas, se ordenó remitir el expediente a la citada Ministra y hacer la acumulación correspondiente.

Por auto de trece de mayo siguiente, la Ministra Instructora admitió las referidas acciones de inconstitucionalidad y dispuso los mismos trámites mencionados para los asuntos acumulados, y adicionalmente dio vista al Procurador General de la República con el contenido de la acción de inconstitucionalidad **78/2008**, promovida por el Partido del

Trabajo, a fin de que expusiera su parecer acerca de los conceptos de invalidez en ella propuestos.

SEXTO. Temas planteados. El Procurador General de la República al promover su acción de inconstitucionalidad **76/2008** formuló en cinco capítulos sus conceptos de invalidez, en los cuales desarrolló argumentos en relación con los siguientes temas y disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro:

- 1. Autorización para que los candidatos de la lista plurinominal suplan la ausencia definitiva de los suplentes de los diputados propietarios:** artículo 17, fracción XV;
- 2. Facultad del Congreso del Estado para autorizar, por mayoría calificada, que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral que éste organice las elecciones locales:** artículo 32, párrafo segundo.
- 3. Reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública:** artículo 33, párrafo primero.
- 4. Asignación del cargo de Síndico Municipal al Regidor de representación proporcional del partido que hubiera obtenido la primera minoría en la elección:** artículo 35, fracción III, párrafo primero.

5. Violación a la garantía de legalidad y al principio de supremacía constitucional.

En la parte considerativa de la presente ejecutoria se sintetizará el contenido de los conceptos de invalidez relativos.

SÉPTIMO. Temas planteados. El Procurador General de la República al promover la acción de inconstitucionalidad **77/2008** formuló en dos capítulos sus conceptos de invalidez, en los cuales desarrolló argumentos en relación con los siguientes temas y disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro:

1. Facultad del Congreso del Estado para autorizar, por mayoría calificada, que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral que éste organice las elecciones locales: artículo 101, segundo párrafo;

2. Violación a la garantía de legalidad y al principio de supremacía constitucional.

En la parte considerativa de la presente ejecutoria se sintetizará el contenido de los conceptos de invalidez relativos.

OCTAVO. Temas planteados. El Partido del Trabajo en la acción de inconstitucionalidad **78/2008** hizo valer en tres capítulos sus conceptos de invalidez, en relación con los temas y disposiciones siguientes de la Ley Electoral del Estado de Querétaro:

1. **Características de los informes anuales de labores del gobierno del Estado:** artículo 5° Bis, último párrafo;
2. **Características del informe que los partidos políticos deben rendir al Instituto Estatal Electoral sobre el proceso de selección interna de candidatos:** artículo 105 Bis, segundo párrafo;
3. **Plazos para resolver los medios de impugnación en contra de los procesos de selección interna de candidatos:** artículos 311 y 312.

En la parte considerativa de la presente ejecutoria se sintetizará el contenido de los conceptos de invalidez relativos.

NOVENO. Informe. El Secretario de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, al rendir su informe con relación a la acción de inconstitucionalidad **76/2008**, promovida por el Procurador General de la República, manifestó lo siguiente (fojas trescientos veintitrés a trescientos veinticinco del primer tomo del expediente):

- a) Con fecha treinta y uno de marzo de dos mil ocho ordenó la publicación y cumplimiento de la reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro, aprobada por el Constituyente Permanente del Estado;

- b) Se promulgó por parte del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro por el alto respeto que le merecen el Congreso local y los miembros que lo integran;
- c) Recae esa obligación en el titular del Poder Ejecutivo local por virtud de lo dispuesto en los artículos 57, fracción I, de la Constitución Política de esa entidad, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, y 22, fracción I, de dicho ordenamiento en vigor;
- d) Se promulgó la reforma constitucional con estricto apego al principio de división de poderes que deriva del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del artículo 23 de la Constitución local vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, y de conformidad con el artículo 13 de dicho ordenamiento en vigor;
- e) Se ordenó la publicación de la reforma constitucional en cumplimiento del artículo 103 de la Constitución local vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, y de conformidad con el artículo 39 de dicho ordenamiento en vigor, que establece que el Congreso estatal y los ayuntamientos gozan de la facultad de reformar la Constitución del Estado;
- f) El Gobernador del Estado carece de facultades para juzgar sobre la constitucionalidad de leyes y decretos, toda vez que sólo cuenta con la atribución de hacer observaciones a éstas cuando le sean remitidas para su publicación;

- g) Por seguridad jurídica, mientras una autoridad judicial competente, a través de las vías que establece la ley no declare lo contrario, todo acto de autoridad se presume que está de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución del Estado de Querétaro.

El Secretario de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, al rendir su informe con relación a la acción de inconstitucionalidad **77/2008**, promovida por el Procurador General de la República manifestó lo siguiente (fojas una a la veinticuatro del segundo tomo del expediente):

1. **Facultad del Congreso del Estado para autorizar, por mayoría calificada, que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral que éste organice las elecciones locales:** artículo 101, segundo párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

a) La legislatura del Estado de Querétaro, como las de las demás entidades federativas, goza de la más amplia facultad para regular la estructura y funcionamiento de las instituciones públicas locales, sin más límite que lo que expresa y específicamente esté previsto en la Constitución Federal.

b) El ente responsable de organizar los procesos electorales en el Estado de Querétaro goza de autonomía constitucional y cuenta con las facultades que la Legislatura del Estado con base en las disposiciones

constitucionales relativas le concede a través de la ley de la materia.

- c)** La Ley Electoral establece los principios según los cuales se organiza y funciona la autoridad electoral local, y no permite a ninguna otra autoridad o instancia intervenir en su funcionamiento y en la toma de sus determinaciones. La reglamentación aludida implica establecer, entre otras disposiciones de orden, los principios normativos según los cuales el ente encargado de organizar las elecciones dentro del Estado, ejercerá las funciones que le han sido encomendadas, entre ellas, determinar los principios según los cuales se podrán celebrar los convenios a que hacen referencia los artículos 41 y 116 constitucionales.
- d)** La Constitución Federal si bien prevé la existencia de los convenios entre el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales locales, no determina los principios según los cuales se celebrarán, por ello debe estimarse que el artículo 116 no excluye, ni establece limitante a la competencia de las legislaturas de los Estados para intervenir en la autorización para que la autoridad electoral local celebre los convenios de colaboración con el Instituto Federal Electoral.
- e)** La celebración de los convenios de colaboración a que se hace mención, implica, entre otras, la posibilidad de que se disminuyan facultades que le corresponden al Estado, se impongan gastos con cargo al presupuesto público o se alteren las normas que regulan la celebración y calificación de los procesos electorales.

- f)** En casos similares se establecen disposiciones reglamentarias que garantizan que quienes intervengan en el mencionado acuerdo de voluntades dejen a salvo y no vulneren intereses superiores del Estado de manera tal que con la celebración de dichos acuerdos se logre su objeto y se mantenga a salvo la totalidad de los intereses del Estado.
- g)** Los Estados, en ejercicio de su autonomía, con base en el artículo 124 constitucional, pueden hacer todo aquello que no tienen prohibido; en lo relativo a su organización lo que no está vedado, lo tienen permitido. No existe en la Constitución Federal una prohibición para los Poderes y órganos públicos del Estado para intervenir para dar validez a los convenios que el Instituto Electoral local celebre. Los artículos 117 y 118 constitucionales, que establecen las prohibiciones absolutas y relativas a los Estados, no disponen nada al respecto; por esa razón debe entenderse que ellos, en ejercicio de su autonomía, gozan de facultades para hacerlo.
- h)** Es necesario considerar que las disposiciones que contempla la Carta Magna Local, cuya reforma corresponde al Constituyente Permanente, son de observancia obligatoria para el Poder Legislativo Local, de manera tal que éste sólo puede reglamentar las disposiciones constitucionales.
- i)** Si la Constitución Local ordena que para que pueda celebrarse un convenio entre el Ente responsable de las elecciones locales, se requiere que la Legislatura del

Estado de manera previa autorice dicha celebración mediante acuerdo tomado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, es obligatorio, para el Poder Legislativo preservar dicha disposición en la ley secundaria por ser mandato superior e ineludible.

- j) También es de considerar que el legislador está obligado por mandato constitucional a garantizar que dichos convenios puedan celebrarse, sin intervenir más allá de lo establecido por el Constituyente Permanente que limita a la Legislatura del Estado a la aprobación para que se celebre el convenio, mas no intervenir en la organización de los procesos electorales.

- k) La celebración de un convenio implica para el Estado de Querétaro, la posibilidad de que se le afecte en las funciones que legalmente le corresponden o que las obligaciones que en ellos se contraigan pueden incidir en el presupuesto del Estado, por lo que es de suponerse que para evitar una actuación irreflexiva o irresponsable, debe intervenir la Legislatura del Estado para aprobar el convenio que se celebre. No existe impedimento constitucional para que los Estados exijan el requisito de su aprobación por parte de su correspondiente Legislatura.

- l) La disposición atacada garantiza que **"Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales"** y no la limita, cumpliendo con ello

con lo establecido por la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

- m)** La disposición atacada, materia del concepto de invalidez del que se informa, no es una disposición exclusiva en su género. Todo convenio que celebra una autoridad, por cuanto a que implica la posibilidad de contraer obligaciones o responsabilidades, está sujeto a la aprobación de un cuerpo colegiado; tal es el caso de los tratados que celebra el Presidente de la República, los cuales requieren la aprobación de la Cámara de Senadores (artículos 76, fracción 89, fracción X y 133); los convenios que celebran los Estados para arreglar entre sí sus problemas de límites, requieren de la aprobación de esa misma Cámara (artículo 46), en ambos casos disposiciones de la Constitución General de la República, así como los casos de contratación de empréstitos u otorgamiento de avales por el Gobernador del Estado (artículo 17, fracción XI en relación al artículo 14 y al artículo 22, fracción IX). Los arreglos o convenios de límites territoriales concertados entre los ayuntamientos o los que el titular del Ejecutivo celebre con los de otros Estados (artículo 17, fracción XVII) en ambos casos de la Constitución Local.
- n)** Debe tenerse presente que en un estado de derecho el ejercicio de toda facultad o atribución que se confiere a un poder, órgano o ente público, está sujeto a su regulación a través de la ley. Que la función de hacerlo corresponde al órgano legislativo sin más límite que los casos sujetos a regulación por virtud de un texto constitucional específico.

- o) Respecto de los criterios sostenidos en este apartado del informe existe el siguiente criterio jurisprudencial:
"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS."
- p) La reforma del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga una nueva facultad al Instituto Federal Electoral para organizar en forma integral y directa, mediante convenio, y a solicitud de las autoridades locales competentes, procesos electorales de orden local en las entidades federativas, es decir, la facultad de celebrar convenios se le otorgó al Instituto Federal Electoral pero la decisión de celebrar o no tales convenios es exclusiva de los Estados, ya que son las autoridades locales competentes las que tendrán que solicitar si es que así lo desean celebrar Convenio con el Instituto Federal Electoral para que organice procesos electorales.
- q) La fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no determina cuál es el procedimiento o las reglas a que se deban sujetar los Estados para celebrar el convenio con el Instituto Federal Electoral, ni tampoco hace alguna prohibición en el sentido de que las Legislaturas de los Estados sean quienes puedan aprobar la celebración del convenio.
- r) En virtud de lo anterior y toda vez que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

no determinó quienes eran las autoridades locales competentes para celebrar dichos convenios, es que se promulgó el artículo 101 de la ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que faculta al Instituto Electoral de Querétaro para celebrar Convenio previa aprobación de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

- s) En esa virtud, por cuanto a que la celebración de un convenio implica para el Estado de Querétaro la posibilidad de que se le prive de funciones que legalmente le corresponden o que las obligaciones que en ellos se contraigan puedan incidir en el presupuesto del Estado, es de suponerse que para evitar una actuación irreflexiva o irresponsable, debe intervenir la Legislatura del Estado para aprobar el convenio que se celebre. No existe impedimento constitucional para que los Estados, por existir la misma razón, exijan el requisito de su aprobación por parte de la Legislatura del Estado. Por lo cual es improcedente el primer concepto de inconstitucionalidad referido.

El Secretario de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, al rendir su informe con relación a la acción de inconstitucionalidad **78/2008**, promovida por el Partido del Trabajo manifestó lo siguiente (fojas una a la veinticuatro del segundo tomo del expediente):

- 1. Características de los informes anuales de labores del gobierno del Estado:** artículo 5° Bis, último párrafo;

- a)** Es infundada la reclamación de invalidez del artículo 5° Bis, penúltimo párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en atención a los siguientes razonamientos: Conforme al artículo 134 constitucional la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- b)** Esa información no podrá directa o indirectamente generar la percepción o inferencia de que tal o cual servidor público en lo personal ha tenido logros importantes, o que su gestión es eficiente o eficaz, sino que por el contrario, deberá difundirse de manera institucional, únicamente con fines informativos, educativos o de orientación social, en congruencia con el derecho fundamental de las personas a ser debidamente informadas de la actividad gubernamental.
- c)** La interpretación gramatical del citado artículo 134 nos permite extraer, para determinar el alcance de la prohibición, los elementos siguientes:
- Que se trate de actos de propaganda;
 - Que sea bajo cualquier modalidad de comunicación social;

- Que la difundan poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno;
 - Que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- d)** Debemos entender que es posible e incluso obligatoria la difusión (no propaganda) de las acciones de gobierno cuando se hagan con carácter institucional y cuyos fines sean informativos, educativos o de orientación, sin violentar el mandato constitucional. La norma constitucional sí distingue entre la que implique promoción y la que es un acto de difusión como obligación implícita y en ocasiones explícita de la autoridad.
- e)** Conforme al artículo 5° Bis reclamado los mensajes aludidos no violan lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, ya que, en términos del párrafo que se comenta, tendrían las siguientes características:
- Serían actos de difusión de un acto celebrado en cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales, en específico la rendición de los informes de labores de gestión, cuyo objeto es hacer llegar a la población el estado que guarda la administración

pública, pormenorizando las acciones realizadas y los resultados de la cuenta pública.

- Tendrán carácter institucional y con fines exclusivamente informativos.
 - No implicaría, ni sería posible la promoción personalizada de cualquier servidor público.
 - Los mensajes serán informativos a efecto de que la ciudadanía se entere del cumplimiento de una obligación republicana, basada precisamente en el principio de rendición de cuentas que caracteriza a los regímenes democráticos modernos.
- f) En ningún momento la norma local pretendió establecer una excepción a la norma superior constitucional, por el contrario, se refiere a una actividad informativa que no debe confundirse con la propaganda señalada por el artículo 134 constitucional por tratarse de la difusión de la información relativa la rendición de informes, establecida en ordenamientos constitucionales y legales. El precepto aludido aclara justamente que no se refiere a la hipótesis del 134 constitucional y la reglamenta para mayor claridad.
- 2. Características del informe que los partidos políticos deben rendir al Instituto Estatal Electoral sobre el proceso de selección interna de candidatos:** artículo 105 Bis, segundo párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

- a) Respecto del concepto de invalidez identificado como Segundo, se sostiene la constitucionalidad del artículo 105 Bis, segundo párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, y por lo tanto, que es infundada la invalidez que se demanda en atención a lo siguiente: Primeramente, la acción de inconstitucionalidad se presenta para demandar la invalidez de normas que vulneren lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no lo establecido por leyes federales, por tanto la argumentación fundada en supuestas violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales resulta irrelevante e improcedente. Corrobora esta afirmación la siguiente tesis jurisprudencial: **"NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."**
- b) Respecto de las supuestas violaciones a los preceptos transcritos, los impugnantes alegan que la obligación relativa a que en una fecha determinada (tres días hábiles anteriores) los partidos políticos deberán informar la modalidad y procedimientos para la elección de candidatos violenta lo establecido en los artículos constitucionales citados, y pretende condicionar lo ya establecido en la norma interna de cada uno de los partidos políticos lo cual genera duda e incertidumbre.

- c) Al respecto se debe decir que la ley electoral está por encima de la normatividad partidaria, atendiendo al principio elemental de jerarquía de las normas. Por otra parte, el artículo 41 constitucional que los impugnantes invocan, establece claramente, en su fracción I, primer párrafo, que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Luego entonces, se sostiene la constitucionalidad de la norma impugnada, por estar apegada a lo establecido en el precepto constitucional, citado.
- d) Asimismo, alegan que existe una contradicción entre lo dispuesto por el primer y segundo párrafos del artículo impugnado, ya que por una parte el primer párrafo establece que: los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político; y en el segundo párrafo se establecen obligaciones por encima de las disposiciones partidarias.
- e) Al respecto, es preciso señalar que la Ley Electoral del Estado de Querétaro claramente establece una distinción enunciativa de las disposiciones a las que se sujetarán los procesos internos de los partidos políticos, y para ello, menciona primero lo establecido por esa misma ley, y después, lo que prevean también los

Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político. En tal virtud, no se actualiza la contradicción invocada.

- f) El hecho de que en el primer párrafo de artículo impugnado se establezca un orden enunciativo de las normas que regulan los procesos internos de los partidos políticos en el Estado hace sentido en tanto que da prioridad, primero, a la Ley Electoral del Estado de Querétaro y luego a las diferentes disposiciones partidarias. Sin embargo, los demandantes no efectúan alguna argumentación de por qué este primer párrafo del artículo, 105 Bis, a su juicio, viola lo dispuesto por los artículos constitucionales y las fracciones que ellos mismos invocan.
- g) Lo previsto por el primer párrafo del artículo impugnado es constitucional y no vulnera lo establecido por la Carta Magna en razón de que el inciso b) hace referencia a las autoridades electorales, es decir a las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales, y en su caso, a los partidos políticos en materia de derechos político-electorales de la militancia, pero no al constituyente local, además de que el acto de legislar no forma parte de la función electoral a la que se refiere el inciso en comento.
- h) Por cuanto hace al inciso f) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, no se actualiza su vulneración atento a que el precepto legal combatido únicamente refuerza lo establecido por la disposición constitucional de

referencia. Ello es así, habida cuenta que, primeramente, la acción intentada no está dirigida a combatir algún precepto de la Constitución de Querétaro, sino de su Ley Electoral. No obstante, la Constitución de Querétaro sí establece en su artículo 32 la obligación de que en el ejercicio de la función electoral, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la equidad y la objetividad serán principios rectores.

- i) En relación con lo que establece el artículo 41 constitucional, fracción I, párrafo segundo, el artículo combatido, no lo vulnera atento a que dicho artículo constitucional establece que los partidos políticos tienen como fin, entre otros, hacer posible el acceso de éstos (los ciudadanos) al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal. Lo anterior hace referencia a que los ciudadanos que sean postulados por los partidos políticos lo serán con apego a la ideología de cada instituto político, es decir, no hace referencia a que dichas postulaciones se regulan por los procedimientos internos de los partidos políticos.
- j) Por el contrario, el primer párrafo de la fracción I del artículo 41 claramente establece que la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, disposición con la cual a todas luces es congruente lo previsto en la Ley Electoral del Estado de Querétaro respecto de la obligación de informar en una fecha determinada la

modalidad y procedimientos para la elección interna de candidatos.

- k) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al legislador local mediante la expedición de leyes en la materia, a regular la manera en que los partidos políticos locales participarán en los procesos electorales de las entidades. Lo anterior es así, habida cuenta que el artículo 41 constitucional establece disposiciones generales respecto de la regulación de los partidos políticos en todo el país, es decir, el artículo 116 no contradice ni dispone una regulación distinta de la establecida en el artículo 41, en relación con los partidos políticos.
- l) Se puede afirmar que el artículo 116 trata de la manera en que en las entidades federativas deberán respetar, entre otros, los principios generales establecidos en el artículo 41 constitucional, respecto del sistema de partidos y electoral mexicanos. De tal forma que la determinación del artículo 41 constitucional, de que la ley determinará la forma en que los partidos políticos participarán en los procesos electorales, al no ser alterada por el artículo 116 constitucional, permanece incólume, y en ese sentido la Ley Electoral del Estado de Querétaro únicamente cumple esa disposición.
- m) A mayor abundamiento, la norma combatida no obliga a los partidos políticos a cambiar su normatividad, ni sus procedimientos internos, sino a informar, en la temporalidad establecida, a la autoridad electoral, determinadas cuestiones respecto de dichos procesos.

Por ello, la norma impugnada tampoco violenta lo establecido en los artículos 9º, 35 y 36 constitucionales, contrariamente a lo que hacen valer los demandantes, ya que la disposición que se combate no contradice alguno de esos preceptos, amén de que la parte actora no efectúa razonamientos para argumentar en que consisten las presuntas violaciones a los preceptos que invoca.

3. Plazos para resolver los medios de impugnación en contra de los procesos de selección interna de candidatos: artículos 311 y 312, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

- a) En relación con el concepto de invalidez identificado como Tercero los actores demandan la inconstitucionalidad de los artículos 311 y 312 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Exigen la invalidez porque, a su juicio, se violan diversas disposiciones constitucionales y legales.
- b) Al respecto, se debe reiterar aquí que la acción de inconstitucionalidad fue creada en la Constitución General de la República para combatir aquellas normas de carácter general que vulneren las disposiciones y principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no para defender lo que establezcan las leyes federales, por lo tanto, todo argumento en relación con que algún precepto viola disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debe ser desestimado y tenerse por improcedente.

- c) El párrafo primero de la fracción I, del artículo 41 constitucional establece que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral (de los partidos políticos), y si como también ha quedado asentado, el artículo 116 constitucional no establece regulación diversa para los partidos políticos sino que únicamente sienta las bases para que los principios del artículo 41 se apliquen en las Constituciones de los Estados, es claro que cualquier reforma a la ley local en materia de organización de procesos electorales locales que afecte normatividades de los partidos políticos deberá ser acatada, puesto que es emitida por la soberanía del estado.
- d) La fracción IV del artículo 116 constitucional claramente establece que las constituciones y leyes locales garantizarán, entre otras cosas que **"Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen"**; y que **"Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales."**

- e) Con vista en los anteriores preceptos, es claro que la constitucionalidad de las disposiciones combatidas se sostiene, por estar apegadas y respetar las determinaciones de la Constitución General de la República. A mayor abundamiento, dado que se trata de asuntos de resolución perentoria, por estar estrechamente vinculados con las etapas jurídicas de precampañas y preparación de la elección, además de que el bien jurídico tutelado por dichas disposiciones, es la prontitud en los medios de impugnación internos de los partidos políticos, porque están en juego derechos político electorales de los ciudadanos tales como ser postulados por un partido político para un cargo de elección popular, las disposiciones combatidas, en cabal congruencia con la norma constitucional establecen temporalidad para que se lleven a cabo las campañas y precampañas de los partidos políticos.
- f) Si bien es cierto que el artículo 116 constitucional establece reglas para poner en funcionamiento constitucional y legal, en el ámbito local, las disposiciones generales en materia electoral establecidas por el artículo 41 constitucional, no menos cierto es que cuando expresamente efectúa una diferenciación respecto del artículo 41, lo hace porque es necesario distinguir ciertas características en el ámbito local de alguna figura jurídica, respecto del ámbito federal.
- g) Lo anterior cobra sentido cuando en el inciso j) de la fracción IV del artículo 116 constitucional anteriormente transcrito, establece plazos distintos para la celebración

de las campañas y precampañas en las entidades federativas, respecto de los previstos en el ámbito federal. Sin embargo, lo anterior no es óbice para que respecto de las cuestiones sobre las cuales el artículo 116 constitucional no establezca distinciones, se sigan las normas generales establecidas en el artículo 41 constitucional, tales como la prevista en la fracción IV de dicho artículo, que dispone: ***“IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.”***

- h) Lo anterior, analizado sistemática y funcionalmente a la luz del inciso j) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, brinda con claridad el asidero constitucional para que la ley local establezca plazos para la tramitación y resolución de los medios de impugnación intrapartidistas, instancias que, en caso de retrasar o no resolver en tiempo dichos medios generan la legitimación del ciudadano para acudir, *per saltum*, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a reclamar su derecho.
- i) Además, acorde con lo dispuesto por el primer párrafo de la fracción IV del artículo 116 constitucional la ley local, mediante esta prevención está estableciendo claramente los casos y condiciones en que la autoridad regula e interviene en los asuntos internos de los partidos políticos. También aducen los demandantes que los artículos combatidos entran en contradicción con lo

establecido por el artículo 105 Bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

- j) Argumentan en ese sentido, que la ley electoral reconoce el sistema de autogestión y organización de los partidos políticos. Sin embargo, es preciso apuntar que los actores dejan de tomar en cuenta que el artículo que invocan, primeramente coloca la misma ley que lo contiene, y después a la normatividad partidaria como los instrumentos reguladores de los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, por parte de los partidos políticos.
- k) En ese sentido, tampoco se da la supuesta contradicción, ni la violación de los preceptos constitucionales. Por otra parte, también hacen valer que los artículos combatidos violentan la Constitución General de la República en su artículo 17 al establecer limitaciones a los derechos partidarios de impugnación y resolución que vulneran el acceso a la justicia intrapartidaria. Para ello, invocan la siguiente tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: **“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACION DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACION DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS.”**
- l) Al respecto la tesis invocada por los demandantes hace referencia a la actuación de la autoridad electoral,

administrativa o jurisdiccional, no así al legislador, al constituyente local, quien como ha quedado asentado tiene, por mandato constitucional, la obligación de regular los procesos internos de los partidos políticos mediante la ley.

- m) Por otra parte, dicha tesis también hace referencia a que esa libertad o capacidad auto-organizativa de los partidos políticos, no es omnímoda ni ilimitada, ya que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete el núcleo básico o esencial del correspondiente derecho político-electoral fundamental de asociación, derecho que los artículos impugnados respetan y sobre el cual obligan a las autoridades partidarias a actuar con celeridad.

DÉCIMO. Informe. El Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro al rendir su informe con relación a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas **76/2008**, **77/2008** y **78/2008**, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo, manifestó lo siguiente (fojas 279 a 298 y 409 a 424 del primer tomo del expediente):

1. **Autorización para que los candidatos de la lista plurinominal suplan la ausencia definitiva de los suplentes de los diputados propietarios:** artículo 17, fracción XV;

- a) Por existir texto expreso en lo relativo a la organización del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y en las

de las restantes entidades que son parte de la Unión, los constituyentes locales cumplen con su cometido y no violan el Pacto Federal, cuando respetan el número mínimo de diputados, en proporción al número de sus habitantes; observan el principio de no reelección relativo, respecto de sus miembros y establecen las bases para hacer integrar los Congresos locales con diputados de mayoría y de representación proporcional.

- b) Los Constituyentes locales no están obligados a más; las leyes secundarias emanadas del Congreso de la Unión y la interpretación que se haga de ellas, no pueden incrementar las obligaciones, aumentar las inhabilidades o alterar la organización interna de los Estados.
- c) Por virtud de la naturaleza del sistema federal, los principios normativos que rigen uno de esos órdenes de gobierno, no son supletorios uno del otro, tampoco es válido afirmar que instituciones que la Constitución Federal ha establecido para regular la organización y funcionamiento de los Poderes Federales, sean de aplicación obligatoria o supletoria para los Estados.
- d) Las normas que rigen la actuación de los Poderes de los Estados no son obligatorias para los Poderes de la Federación; tampoco puede darse el fenómeno inverso. Para que ello se pueda dar, se requiere de la existencia de un texto expreso. No lo hay, por lo que toca a la suplencia de faltas absolutas de los diputados locales, ni por lo que toca a otras materias diversas.

- e) En aplicación al artículo 124 de la Constitución Federal, debe concluirse que en la regulación de todo lo no previsto en ella, los Estados gozan de autonomía; ellos son libres de organizarse de conformidad con lo que más convenga a los intereses de los habitantes y del buen ejercicio de la autoridad. La independencia que se reconoce a cada uno de los Estados miembros de la Unión, es oponible tanto frente a los Poderes centrales, como ante los Poderes de otras entidades federativas.
- f) En estricta técnica jurídica, en respeto a las instituciones públicas y por seguridad jurídica, para que un concepto de invalidez sea admisible, se requiere que la ley o acto cuestionado a través de una acción de inconstitucionalidad, sean contrarios a un precepto de la Carta Magna. Del concepto de invalidez formulado no se desprende esa circunstancia; es inadmisibles pretender hacerlo con base en simples inferencias, como sucede en el presente caso, lo que se corrobora con las jurisprudencias cuyos rubros son los siguientes:
"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS.";
"REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA QUE PREVÉN EL REQUISITO DE UN

MÍNIMO DEL 2.5% DE LA VOTACIÓN ESTATAL PARA PARTICIPAR EN LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS CONFORME A ESE PRINCIPIO, SON CONSTITUCIONALES."; y, ***"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS."***

2. Facultad del Congreso del Estado para autorizar, por mayoría calificada, que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral que éste organice las elecciones: artículo 32, párrafo segundo.

a) El Congreso del Estado de Querétaro goza de una amplia facultad para regular la estructura y funcionamiento de las instituciones públicas locales, dentro de ellas está regular el ente encargado de las funciones electorales dentro de la entidad. El ejercicio de esa facultad sólo reconoce como limitantes las que derivan, en forma expresa o tácita, de la Constitución Federal.

b) La reglamentación implica establecer los principios normativos según los cuales el ente encargado de organizar las elecciones dentro del Estado, ejercerá las funciones que le han sido encomendadas, entre ellas determinar los principios según los cuales celebre los convenios a que hacen referencia los artículos 41 y 116 constitucionales.

- c) Por razón de la autonomía de que debe gozar el ente responsable de organizar los procesos electorales dentro del Estado, una vez que el Congreso de la entidad, a través de la ley, establece los principios según los cuales se organice y funcione, no le es dable intervenir en su funcionamiento y en la toma de sus determinaciones.

- d) La Constitución Federal si bien prevé la existencia de los convenios entre el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales locales, no determina los principios según los cuales se celebren, por ello, debe estimarse que no excluye a los Congresos de los Estados de intervenir en la aprobación de los convenios que celebre.

- e) El Congreso del Estado y los ayuntamientos, por virtud de la autonomía de que gozan, al reformar la Constitución, por cuanto a la celebración de los convenios de colaboración a que se hace mención, implica la posibilidad de que se disminuyan facultades que le corresponden al Estado, se impongan gastos con cargo al presupuesto público, o se alteren las normas que regulan la celebración y calificación de los procesos electorales, debe entenderse que están facultados para establecer en la Carta Magna local los principios según los cuales se celebren esos convenios, o una vez realizados, para que el Congreso del Estado intervenga para aprobarlos, acción de la que derivará el que tengan o no validez los convenios de colaboración que realice el ente encargado de organizar las elecciones dentro de la entidad.

- f) El concepto de invalidez sería fundado y atendible si existiera una norma que prohibiera a los Poderes y órganos públicos del Estado, el emitir normas que limitaran su actuación al regular la organización del ente encargado de organizar las elecciones.
- g) Los Estados, en ejercicio de su autonomía, con base en el artículo 124 constitucional, pueden hacer todo aquello que no tienen prohibido; en lo relativo a su organización lo que no está vedado, lo tienen permitido. No existe en la Constitución Federal una prohibición para los Poderes y órganos públicos del Estado para intervenir para dar validez a los convenios que el Instituto Electoral Local celebre. Los artículos 117 y 118 constitucionales, que establecen las prohibiciones absolutas y relativas a los Estados, no disponen nada al respecto; por esa razón debe entenderse que ellos, en ejercicio de su autonomía, gozan de facultades para hacerlo.
- h) En el ámbito federal todo convenio que celebra una autoridad ejecutiva, por cuanto a que implica la posibilidad de contraer obligaciones o responsabilidades, está sujeto a la aprobación de un cuerpo colegiado; de esa manera los tratados que celebra el Presidente de la República requieren de la aprobación de la Cámara de Senadores; los convenios que celebran los Estados para arreglar entre sí sus problemas de límites, requieren de la aprobación de esa misma Cámara.
- i) La celebración de un convenio implica para el Estado de Querétaro, la posibilidad de que se le prive de funciones que legalmente le corresponden o que las obligaciones

que en él se contraigan pueden incidir en el presupuesto del Estado, por lo que es de suponerse que para evitar una actuación irreflexiva o irresponsable, debe intervenir el Congreso del Estado para aprobar el convenio que se celebre. No existe impedimento constitucional para que los Estados, por existir la misma razón, exijan el requisito de su aprobación por parte del Congreso del Estado.

- j) En un estado de derecho el ejercicio de toda facultad o atribución que se confiere a un poder, órgano o ente público, está sujeto a su regulación a través de la Ley, que la función de hacerlo corresponde al cuerpo legislativo y ella no lo puede hacer únicamente cuando aquéllas no están sujetas a regulación por virtud de un texto expreso.

3. Reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública: artículo 33, párrafo primero.

- a) Como se advierte de la exposición de motivos, el Congreso del Estado de Querétaro tuvo fundadas y sobradas razones para confiar ambas funciones a un solo ente. La administración pública, por estar de por medio recursos públicos, funciona con vista al principio de economía. Dada la escasez de aquéllos, habida cuenta los esfuerzos que hace la población para cubrir impuestos, los servidores públicos deben regir su actuación con vista a economizar esfuerzos, tiempo y recursos.

- b) Dadas las características poblacionales del Estado y de que su territorio no es extenso, desde el punto de vista económico no se justifica la existencia de dos instancias que se dediquen a la defensa de los derechos humanos. En ese contexto, el Constituyente local, en ejercicio de la autonomía de que goza, ha previsto la existencia de un solo ente que sea responsable de vigilar por el respeto a los derechos humanos: la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública; ese ente es autónomo en su acción operativa de gestión y de decisión.
- c) En cumplimiento a lo anterior, en la iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, se ha previsto que dentro de ella exista una Visitaduría que sea responsable directa de sustanciar los procedimientos que se sigan para obtener información pública.
- d) En las reformas a la Ley Orgánica que regulará la estructura y funcionamiento del ente público, se tendrá la precaución de disponer que la referida Visitaduría debe ser especializada e imparcial y que, de la misma manera, los miembros que laboren en ella, deberán ser especializados en la materia e imparciales en el ejercicio de sus funciones.
- e) El Poder Legislativo del Estado de Querétaro entiende la especialización como la Suprema Corte de Justicia de la Nación la ha interpretado, basada en la capacitación o instrucción específica de los servidores públicos y no exclusiva de algún ente.

- f) El artículo 6° constitucional obliga al Congreso de la Unión y a los Congresos locales a prever la existencia de un ente especializado e imparcial, pero no les prohíbe la posibilidad de que la responsabilidad de sustanciar los procedimientos sea confiada al ente que dentro del Estado de Querétaro tiene la responsabilidad de velar por el respeto de los derechos humanos.
- g) La Comisión Estatal de Derechos Humanos es un órgano especializado y el acceso a la información es un derecho humano. La Constitución Federal no señala, ni distingue, que la Comisión de Derechos Humanos y el órgano de sustanciar los procesos para tener acceso a la información pública gubernamental deban estar separados. Para que ello fuera así, se requeriría de un texto legal que así lo dispusiera. No lo hay.
- h) La Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional señalará en qué casos las resoluciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, tendrán efectos vinculativos o no vinculativos, dependiendo de que se trate de procedimientos sustanciados en materia de acceso a la información, o no.
- 4. Asignación del cargo de Síndico Municipal al Regidor de representación proporcional del partido que hubiera obtenido la primera minoría en la elección:** artículo 35, fracción III, párrafo primero.

- a) Habida cuenta que a los síndicos se confía el desempeño de funciones altamente especializadas, como son, entre otras, procurar la defensa y promoción de los intereses municipales, de representación legal de los ayuntamientos, de vigilar la cuenta pública y los actos del Presidente Municipal, el patrimonio municipal, promover la regularización de la propiedad inmobiliaria y de verificación del inventario de los bienes muebles e inmuebles del municipio, el Constituyente del Estado, con toda previsión política, sin desvirtuar el voto determinante de la ciudadanía, ha tenido la precaución de disponer que la función de síndico sea confiada al regidor electo directamente por el voto popular, que en una segunda elección, determine el ayuntamiento.
- b) Con ese proceder el Constituyente local ratifica su cumplimiento al mandamiento de la Carta Magna contenido en el artículo 115; con la intervención que se confía a los ayuntamientos, se elevó a rango constitucional un elemento depurador que redundaba en beneficio de la representación legal de los municipios ante autoridades y tribunales confiada a los síndicos; su existencia contribuye a la preservación del patrimonio municipal y evita que la función pública se desvirtúe por una mala elección que eventualmente pudieran hacer los partidos políticos.
- c) La institución que se elevó a rango constitucional en el Estado de Querétaro más que contrariar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido desde el treinta de septiembre de dos mil cinco el inicio de una práctica que, sin duda, contribuirá a sanear las

instituciones públicas y a garantizar la figura del síndico. Lo anterior toda vez que en dicha fecha fue publicada la fracción III del artículo 21 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que aun sigue vigente y que a la letra dice: **"Artículo 21. Los gobiernos de los municipios se depositan en cuerpos colegiados denominados 'ayuntamientos', integrados en base a lo siguiente: [...] III. Cada ayuntamiento elegirá de entre los regidores en funciones, según sus necesidades de uno a tres síndicos municipales, debiendo recaer en todos los casos, al menos un síndico al partido político que obtenga la primera minoría en la elección. Para efectos de lo anterior, el consejo electoral correspondiente emitirá constancia a la primera minoría de la elección de ayuntamiento, debiendo remitir copia de la misma al Ayuntamiento saliente y a la Legislatura del Estado para los efectos conducentes."**

- d) Respecto de lo anterior existe la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 59/2004 que lleva por rubro: **"REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 245, PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, NO ROMPE CON EL ESQUEMA DE ESE PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."**

5. Violación a la garantía de legalidad y al principio de supremacía constitucional.

- a) En la demanda no se precisa qué parte del artículo 16 constitucional se estima violada, por lo que no es posible saber respecto de cuál de ellas operan los conceptos de invalidez;
- b) Si lo que se cuestiona es la falta de motivación de las iniciativas en los términos del criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, cada poder funda sus actos a través de la observancia de los principios que regulan su actuación;
- c) El Congreso local fundó y motivó su actuación a través de la exposición de motivos que precedió a la iniciativa y de los debates que se dieron durante su estudio, dictamen, discusión y aprobación. Es evidente que la autoridad judicial tiene una forma especial y diferente de fundar y motivar sus sentencias y acuerdos;
- d) Respecto a la violación al principio de supremacía constitucional no existe una exposición razonada de la que se desprendan vicios de las disposiciones legales cuestionadas;
- e) Para no incurrir en alguna responsabilidad procesal, para todos los efectos legales a que haya lugar se niega que esté fundado este concepto de invalidez.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro al rendir su informe con relación a la acción de inconstitucionalidad **77/2008**, promovida por el Procurador

General de la República, en la cual solamente se impugnó el artículo 101, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, manifestó en esencia lo siguiente:

- a) La reglamentación de la Constitución Federal corresponde "**en forma conjunta, pero separada**" tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados;
- b) Conforme al artículo 124 constitucional lo no conferido en forma expresa a los Poderes Federales se entiende reservado a los Estados, salvo el caso excepcional de facultades implícitas (artículo 73, fracción XXX, constitucional);
- c) Las facultades de las Legislaturas de los Estados son amplias, sólo reconocen como límites los expresamente previstos en la Constitución Federal. En lo restante, tomando en cuenta la naturaleza de las instituciones públicas, su función reglamentaria es genérica;
- d) El Congreso del Estado de Querétaro goza de amplias facultades para regular la estructura y funcionamiento de las instituciones públicas locales. Dentro de ellas está la de regular el ente encargado de regular las cuestiones electorales de la entidad. El ejercicio de esta facultad sólo reconoce como limitante las que derivan, en forma expresa o tácita, de la Constitución Federal;
- e) La reglamentación implica establecer los principios normativos según los cuales el ente encargado de organizar las elecciones dentro del Estado ejercerá las

funciones que le han sido encomendadas, entre ellas determinar los principios conforme a los cuales celebre los convenios a que hacen referencia los artículos 41 y 116 constitucionales;

- f) Por razón de autonomía de que debe gozar el ente responsable de organizar procesos electorales dentro del Estado, una vez que el Congreso del Estado, a través de la ley, establece los principios según los cuales se organice y funcione, no le es dable intervenir en su funcionamiento y en la toma de sus decisiones;

- g) La Constitución Federal si bien prevé la existencia de los convenios entre el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales locales, no determina los principios según los cuales se celebren, por ello debe estimarse que no excluye a los Congresos de los Estados de intervenir en la aprobación de los convenios de colaboración que celebre;

- h) El Congreso del Estado y los ayuntamientos, por virtud de la autonomía de que gozan, están facultados para regular la celebración y la calificación de los procesos electorales, y por tanto para establecer los principios conforme a los cuales se lleven a cabo los convenios, o una vez que se pacten, para prever que el Congreso del Estado intervenga para aprobarlos, acción de la que derivará el que tengan o no validez tales instrumentos de colaboración que realice el ente encargado de organizar las elecciones a nivel local;

- i) El concepto de invalidez sería fundado y atendible si existiera una norma que prohibiera a los Poderes y órganos públicos del Estado, emitir normas que limitaran su actuación al regular la organización del ente encargado de las elecciones;
- j) No existe en la Constitución Federal una prohibición para que los Poderes y órganos del Estado intervengan a fin de dar validez a los convenios que el Instituto Electoral local celebre. Los artículos 117 y 118 constitucionales, que establecen las prohibiciones absolutas y relativas a los Estados, nada disponen al respecto, por eso debe entenderse que ellos, en ejercicio de su autonomía, gozan de facultades para hacerlo;
- k) Puesto que en la demanda, en forma infundada, se recurre al derecho federal con vista a limitar la actuación de los Poderes y órganos locales, se debe tener presente, que en ese ámbito, todo convenio que celebra una autoridad ejecutiva, por cuanto a que implica la posibilidad de contraer obligaciones o responsabilidades, está sujeto a la aprobación de un cuerpo colegiado; de esa manera, los tratados que celebra el Presidente de la República requieren de la aprobación del Senado; los convenios entre los Estados para arreglar problemas limítrofes, igualmente;
- l) Como la celebración de un convenio implica para el Estado de Querétaro la posibilidad de que se le prive de las funciones que legalmente le corresponden, o que las obligaciones que se contraigan incidan en el presupuesto estatal, es de suponerse que para evitar

una actuación irreflexiva o irresponsable, debe intervenir el Congreso del Estado para aprobar el convenio que se celebre;

- m) En un estado de derecho el ejercicio de toda facultad conferida a las autoridades está sujeta a su regulación a través de la ley; la función de hacerlo corresponde al cuerpo legislativo, aun cuando aquéllas no estén sujetas a un texto expreso;
- n) Dado que un convenio implica la posibilidad de que las facultades y atribuciones de los Poderes y entes locales se alteren, debe suponerse que se requiere la intervención del Congreso local, a través de aprobar o negar, para que un convenio de colaboración sea válido; resultan aplicables los siguientes criterios cuyos rubros son: **"ESTADOS, FACULTADES DE LOS.";** **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.";** y, **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS."**

- o) En la demanda no se precisa qué parte del artículo 16 constitucional se estima violada, por lo que no es posible saber respecto de cuál de ellas operan los conceptos de invalidez;
- p) Si lo que se cuestiona es la falta de motivación de las iniciativas en los términos del criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, cada poder funda sus actos a través de la observancia de los principios que regulan su actuación;
- q) El Congreso local fundó y motivó su actuación a través de la exposición de motivos que precedió a la iniciativa y de los debates que se dieron durante su estudio, dictamen, discusión y aprobación. Es evidente que la autoridad judicial tiene una forma especial y diferente de fundar y motivar sus sentencias y acuerdos;
- r) Respecto a la violación al principio de supremacía constitucional no existe una exposición razonada de la que se desprendan vicios de las disposiciones legales cuestionadas;
- s) Para no incurrir en alguna responsabilidad procesal, para todos los efectos legales a que haya lugar se niega que esté fundado este concepto de invalidez.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro al rendir su informe con relación a la acción de inconstitucionalidad **78/2008**, promovida por el Partido del Trabajo, manifestó lo siguiente:

1. Características de los informes anuales de labores del gobierno del Estado: artículo 5° Bis, último párrafo;

- a) El artículo 134 constitucional determina que la información estatal no deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, es decir, que dicha información no podrá directa o indirectamente generar la percepción o inferencia de que tal o cual servidor público ha tenido logros importantes, o que su gestión es eficiente o eficaz, en el sentido de resolver la problemática de la sociedad, sino que por el contrario, deberá difundirse únicamente con fines informativos, educativos o de orientación social.
- b) Si el texto constitucional hubiera omitido, en el último enunciado del párrafo en comento, el complemento de la oración consistente en: ***“que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”***, habría establecido una determinación sin distinciones, es decir, se referiría a toda la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno. Habría, además, ordenado que dicha información: ***“deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social”***, y por último, habría establecido que: ***“en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos”***. Y, como no habría incluido el

complemento aludido (que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público) no cabría distinguir consecuencias posibles, sino que la prohibición sería generalizada, incluyendo a cualquier posible objetivo de ésta, como la promoción personalizada.

- c) Bajo el principio general de derecho de que donde la ley no distingue no se debe distinguir, no cabría establecer consecuencias permisibles o consecuencias reprochables de dicha acción, sino que simplemente estaría prohibido incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, cualquiera que fuese la finalidad de ello. Sin embargo, en la especie, el párrafo constitucional se refiere a que: ***“En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”***. La anterior oración establece una condicionante para que en ningún caso se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos. Esa condicionante se hace consistir en que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- d) El artículo 134 constitucional no establece la prohibición infiriendo implícita o explícitamente la consecuencia de que toda la propaganda con fines informativos, difundida por entes públicos, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos implique promoción personalizada de cualquier servidor público. Es decir, no alude a que la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos necesaria y directamente implique promoción, ya que no dice porqué, sino qué.

- e) Dicho de otro modo, la interpretación gramatical del precepto en estudio nos permite extraer los siguientes elementos: a) Que sea propaganda; b) Que sea bajo cualquier modalidad de comunicación social; c) Que la difundan poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.
- f) Sobre estos elementos característicos, mismos que vienen a ser el objeto específico de la norma, establece dos disposiciones: 1. Que deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación; 2. Que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- g) Aquella propaganda que cuente con los elementos mencionados en los incisos del a) al c) y que viole las disposiciones de los numerales 1 y 2 anteriores, se debe considerar prohibida y si se emite, violatoria de tal precepto.
- h) Aquella propaganda que reúna todas las características anteriores, con excepción de la de implicar promoción personalizada de cualquier servidor público, puede ser difundida sin violentar esta disposición constitucional, porque, como ya se asentó, la norma constitucional sí distingue entre la que implique promoción y la que no, al incluir, precisamente, el pronombre que como elemento condicionante dé la consecuencia.

- i) Los mensajes aludidos a que se refiere la disposición legal reclamada no violan lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, ya que, en términos del párrafo que se comenta tendrían las siguientes características: a) Serían propaganda, dirigida a llamar la atención sobre un acto, la rendición (en cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales) de los informes de labores o de gestión; b) Se emitirían a través de al menos alguna de las modalidades de comunicación social; c) Esta propaganda la difundirían los poderes públicos o cualquier ente de los tres órdenes de gobierno; d) Tendría carácter institucional y fines informativos, en este caso; e) No implicaría promoción personalizada de cualquier servidor público, ya que se haría referencia al cargo de quien rinde el informe, y si se aludiera al nombre, se haría únicamente con objeto de identificar al funcionario que ostenta el cargo cuyo informe se va a rendir.
- j) La promoción implica describir características del acto, persona o cosa sobre la cual se quiere difundir una idea: que se asista, que se prefiera o que se compre. En otras palabras, promoción personalizada implicaría hablar bien, o mal, de algún individuo, haciendo referencia a sus atributos personales, quizás puestos en práctica en el desempeño de su responsabilidad. Podría implicar adicionalmente emitir juicios de valor respecto de su desempeño, tendentes a convencer al público de determinadas características de la persona.
- k) Los mensajes a que hace referencia el precepto impugnado, son mensajes informativos, a efecto de que

la ciudadanía se entere que se va a rendir o se rindió un informe, en cumplimiento, precisamente del principio de rendición de cuentas que caracteriza a los regímenes democráticos modernos. Es decir, el precepto hace alusión a una actividad de propaganda informativa, no de promoción.

- l) Los demandantes aluden a que la Ley Electoral establece excepciones a lo ordenado por la Constitución. Sin embargo, se aclara que en ningún momento la norma local pretendió establecer una excepción a la norma superior constitucional, sino por el contrario, se refiere a una actividad informativa que no ha de ser interpretada como la tipificada por el artículo 134 constitucional, en atención a que no se intenta con ella la promoción personalizada de servidor público alguno, sino la difusión de la información relativa a la rendición de informes, establecida en ordenamientos constitucionales y legales. Y por lo tanto, tampoco se pretende que esta excepción sea temporal; más bien, el precepto aludido aclara, justamente que no se refiere a la hipótesis del artículo 134 constitucional.

2. Características del informe que los partidos políticos deben rendir al Instituto Estatal Electoral sobre el proceso de selección interna de candidatos: artículo 105 Bis, segundo párrafo;

- a) Primeramente, se hace valer que la acción de inconstitucionalidad se endereza a demandar la invalidez de normas que vulneren lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

no lo establecido por leyes federales, como es el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que cualquier argumento dirigido a reclamar la vulneración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por la Ley Electoral del Estado de Querétaro, o cualquier otra, a través de la acción de inconstitucionalidad, deberá ser desestimado y considerado como improcedente.

- b) Corroborar esta afirmación la siguiente tesis, en el sentido de que sólo lo establecido por la Constitución General de la República es materia de acción de inconstitucionalidad, no en cambio, lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento, que por lo demás, con excepción de las normas relativas al padrón electoral, establece normas de carácter general para los procesos electorales federales: ***“NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”***

- c) Los impugnantes alegan que la obligación relativa a que en una fecha determinada (tres días hábiles anteriores) los partidos políticos deberán informar la modalidad y procedimientos para la elección de candidatos, violenta lo establecido en los artículos constitucionales citados, y pretende condicionar lo ya establecido en la norma

interna de cada uno de los partidos políticos lo cual genera duda e incertidumbre. Al respecto se debe decir que la ley electoral está por encima de la normatividad partidaria, atendiendo al principio elemental de jerarquía de las normas.

- d) El artículo 41 constitucional que los impugnantes invocan, establece claramente, en su fracción I, primer párrafo, que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Luego entonces, se sostiene la constitucionalidad de la norma impugnada, por estar apegada a lo establecido en el precepto constitucional citado.

- e) Se alega que existe una contradicción entre lo dispuesto por el primer y segundo párrafos del artículo impugnado, pero es preciso señalar que la Ley Electoral del Estado de Querétaro claramente establece una distinción enunciativa de las disposiciones a las que se sujetarán los procesos internos de los partidos políticos, y para ello, menciona primero a lo establecido por esa misma ley, y después, lo que prevean también los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político. En tal virtud, no se actualiza la contradicción invocada.

- f) El hecho de que en el primer párrafo de artículo impugnado se establezca un orden enunciativo de las normas que regulan los procesos internos de los partidos políticos en el Estado, hace sentido en tanto que da

prioridad, primero, a la Ley Electoral del Estado de Querétaro y luego a las diferentes disposiciones partidarias. Sin embargo, los demandantes no efectúan ninguna argumentación de por qué este primer párrafo del artículo 105 Bis, a su juicio, viola lo dispuesto por los artículos constitucionales y las fracciones que ellos mismos invocan.

- g) Lo previsto por el primer párrafo del artículo impugnado es constitucional y no vulnera lo establecido por la Carta Magna que hace referencia a las autoridades electorales, es decir a las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales, y en su caso, a los partidos políticos en materia de derechos político-electorales de la militancia, pero, no al constituyente local, además de que el acto de legislar no forma parte de la función electoral a la que se refiere el inciso en comento.
- h) Por cuanto hace al inciso f) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, no se actualiza su vulneración atento a que el precepto legal combatido únicamente refuerza lo establecido por la disposición constitucional de referencia. Ello es así, habida cuenta que, primeramente, la acción intentada no está dirigida a combatir algún precepto de la Constitución de Querétaro, sino de su Ley Electoral.
- i) En relación con lo que establece el artículo 41 constitucional, fracción I, párrafo segundo, el artículo 105 Bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, no lo vulnera y es constitucional atento a que dicho artículo

constitucional establece que los partidos políticos tienen como fin, entre otros, hacer posible el acceso de éstos (los ciudadanos) al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal. Lo anterior hace referencia a que los ciudadanos que sean postulados por los partidos políticos lo serán con apego a la ideología de cada instituto político, es decir, no hace referencia a que dichas postulaciones se regulan por los procedimientos internos de los partidos políticos.

j) El primer párrafo de la fracción I del artículo 41 claramente establece que la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, disposición con la cual a todas luces es congruente lo dispuesto en la Ley Electoral del Estado de Querétaro respecto de la obligación de informar en una fecha determinada la modalidad y procedimientos para la elección interna de candidatos.

k) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al legislador local mediante la expedición de leyes en la materia, para regular la manera en que los partidos políticos locales participarán en los procesos electorales de las entidades. Lo anterior es así, habida cuenta que el artículo 41 constitucional establece disposiciones generales respecto de la regulación de los partidos políticos en todo el país, es decir, el artículo 116 no contradice, ni dispone, una regulación distinta de la establecida en el artículo 41, en relación con los partidos políticos.

l) Se puede afirmar que el artículo 116 constitucional trata de la manera en que en las entidades federativas deberán respetar, entre otros, los principios generales establecidos en el artículo 41 constitucional, respecto del sistema de partidos y electoral mexicanos. La determinación del artículo 41 constitucional, de que la ley determinará la forma en que los partidos políticos participarán en los procesos electorales, al no ser alterada por el artículo 116 constitucional, permanece incólume, y en ese sentido la Ley Electoral del Estado de Querétaro únicamente cumple esa disposición.

m) A mayor abundamiento, la norma combatida no obliga a los partidos políticos a cambiar su normatividad, ni sus procedimientos internos, sino a informar, en la temporalidad establecida, a la autoridad electoral, determinadas cuestiones respecto de dichos procesos. Por ello, la norma impugnada tampoco violenta lo establecido en los artículos 9º, 35 y 36 constitucionales, contrariamente a lo que hacen valer los demandantes, ya que la disposición que se combate no contradice ninguno de esos preceptos, amén de que la parte actora no efectúa razonamientos para argumentar en qué consisten las presuntas violaciones a los preceptos que invoca.

3. Plazos para resolver los medios de impugnación en contra de los procesos de selección interna de candidatos: artículos 311 y 312.

- a) La acción de inconstitucionalidad fue creada en la Constitución General de la República para combatir aquellas normas de carácter general que vulneren las disposiciones y principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no para defender lo que establezcan las leyes federales, por lo tanto, todo argumento en relación con que algún precepto viola disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debe ser desestimado y tenerse por improcedente.
- b) El párrafo primero de la fracción I del artículo 41 constitucional establece que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral (de los partidos políticos) y si como también ha quedado asentado, el artículo 116 constitucional no establece regulación diversa para los partidos políticos sino que únicamente sienta las bases para que los principios del artículo 41 se apliquen en las constituciones de los Estados, es claro que cualquier reforma a la ley local en materia de organización de procesos electorales locales que afecte normatividades de los partidos políticos deberá ser acatada, puesto que es emitida por la soberanía del estado.
- c) Dado que se trata de asuntos de resolución perentoria, por estar estrechamente vinculados con las etapas jurídicas de precampañas y preparación de la elección, además de que el bien jurídico tutelado por dichas disposiciones, es la prontitud, en los medios de impugnación internos de los partidos políticos, porque

están en juego derechos político electorales de los ciudadanos tales como ser postulados por un partido político para un cargo de elección popular, las disposiciones combatidas, en cabal congruencia con la norma constitucional establecen temporalidad para que se lleven a cabo las campañas y precampañas de los partidos políticos.

- d) Si bien es cierto, el artículo 116 constitucional establece reglas para poner en funcionamiento constitucional y legal, en el ámbito local, las disposiciones generales en materia electoral establecidas por el artículo 41 constitucional, no menos cierto es que cuando expresamente efectúa una diferenciación respecto del artículo 41, lo hace porque es necesario distinguir ciertas características en el ámbito local de alguna figura jurídica, respecto del ámbito federal.
- e) Lo anterior cobra sentido cuando en el inciso j) de la fracción IV, del artículo 116 constitucional establece plazos distintos para la celebración de las campañas y precampañas en las entidades federativas, respecto de los previstos en el ámbito federal. Sin embargo, lo anterior no es óbice para que respecto de las cuestiones sobre las cuales el artículo 116 constitucional no establezca distinciones, se sigan las normas generales establecidas en el artículo 41 constitucional, tales como la prevista en la fracción IV de dicho artículo.
- f) Analizado sistemática y funcionalmente el inciso j) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, brinda con claridad el asidero constitucional para que la ley local

establezca plazos para la tramitación y resolución de los medios de impugnación intrapartidistas, instancias que, en caso de retrasar o no resolver en tiempo dichos medios generan la legitimación del ciudadano para acudir, *per saltum*, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a reclamar su derecho.

g) Acorde con lo dispuesto por el primer párrafo de la fracción IV del artículo 116 constitucional la ley local, mediante esta prevención está estableciendo claramente los casos y condiciones en que la autoridad regula e interviene en los asuntos internos de los partidos políticos.

h) También aducen los demandantes que los artículos combatidos entran en contradicción con lo establecido por el artículo 105 Bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; sin embargo es preciso apuntar que los actores dejan de tomar en cuenta que el artículo que invocan, primeramente coloca la misma ley que lo contiene, y después a la normatividad partidaria como los instrumentos reguladores de los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, por parte de los partidos políticos. En ese sentido, tampoco se da la supuesta contradicción, ni la violación de los preceptos constitucionales.

i) También se hace valer que los artículos combatidos violentan la Constitución General de la República en su artículo 17 al establecer limitaciones a los derechos partidarios de impugnación y resolución que vulneran el acceso a la justicia intrapartidaria. Para ello, invocan la

siguiente tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: **“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS.”**

- j) La tesis invocada por los demandantes hace referencia a la actuación de la autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional, no así al legislador, al constituyente local, quien como ha quedado asentado tiene, por mandato constitucional, la obligación de regular los procesos internos de los partidos políticos mediante la ley.
- k) Por otra parte, dicha tesis hace referencia a que esa libertad o capacidad auto-organizativa de los partidos políticos, no es omnímoda ni ilimitada, ya que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete el núcleo básico o esencial del correspondiente derecho político-electoral fundamental de asociación, dichos artículos impugnados respetan y obligan a las autoridades partidarias a actuar con celeridad.

DÉCIMO PRIMERO. Inicio del proceso electoral. La Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro informó lo siguiente (fojas sesenta y seis del primer tomo del expediente):

“...le informo que el proceso electoral en el Estado de Querétaro iniciará el día 25 de

marzo de 2009; es decir, ciento dos días antes del día de la elección del día 5 de julio de 2009; para lo cual me permito transcribir el artículo de mérito de la Ley Electoral del Estado de Querétaro:

'Artículo 99. El proceso electoral iniciará con la declaratoria que al efecto emita el Consejo General y concluye cuando sean entregadas las constancias de mayoría y haya vencido el término para la interposición de los recursos, en su caso, se emitan las resoluciones por los órganos jurisdiccionales competentes. La declaratoria se realizará ciento dos días naturales antes del primer domingo de julio del año en que corresponda la elección.'

DÉCIMO SEGUNDO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó respecto de los conceptos de invalidez formulados en la acción de inconstitucionalidad **76/2008**, promovida por el Procurador General de la República, lo siguiente (fojas trescientos ochenta y siete a cuatrocientos ocho del primer tomo del expediente):

- 1. Autorización para que los candidatos de la lista plurinominal suplan la ausencia definitiva de los diputados propietarios y de sus suplentes:** artículo 17, fracción XV.

No opinó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2. Facultad del Congreso del Estado para autorizar, por mayoría calificada, que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral que éste organice las elecciones: artículo 32, párrafo segundo.

- a) A juicio de este órgano jurisdiccional, el concepto de invalidez se erige como esencialmente fundado, porque el precepto impugnado trastoca la independencia y autonomía del Instituto Electoral Estatal, porque en el orden legal mexicano, la función electoral está reservada a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con competencias definidas en la organización de las elecciones.
- b) La consolidación del sistema democrático ha permitido la integración de órganos ciudadanos especializados en materia electoral, a quienes se les ha encomendado constitucional y legalmente la atribución de organizar y calificar las elecciones en los ámbitos federal y local; entes a los que en el devenir legislativo, también se les han ampliado sus facultades y funciones.
- c) La búsqueda de la certeza, legalidad, autonomía, independencia, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función electoral, ha influido en la integración y competencia de las instancias responsables de organizar las elecciones federales y locales, hasta el punto de suprimir toda participación del gobierno y de los partidos políticos en la toma de decisiones que atañen a la organización de las elecciones, al ir conformando y concibiendo a estos entes, como órganos altamente capacitados en la organización de los procesos

comiciales, por lo que se les ha protegido de cualquier influencia o presión que pueda provenir de las autoridades u órganos del Estado, a efecto de garantizar su óptima autonomía e independencia.

- d) No obsta a lo anterior que en algunas legislaciones se permita que Consejeros o representantes del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos integren los órganos electorales, como sucede con el Instituto Federal Electoral, ya que su participación en las deliberaciones está acotada a tener voz pero no voto.

- e) La conclusión apuntada se corrobora con lo dispuesto en los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo que interesa prevén, el primero, la existencia de un organismo público autónomo (Instituto Federal Electoral,) independiente en sus decisiones y funcionamiento, así como profesional en su desempeño, dotado de una estructura integrada por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; a este organismo público se le asigna la función estatal de organizar las elecciones federales, conforme con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

- f) El segundo numeral prevé como imperativo para el legislador local, que las Constituciones y las Leyes de los Estados, deben establecer ciertos principios y directrices en materia electoral, garantizando entre otros aspectos, ***“que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios***

rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad”; así como ***“que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.***

- g) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado los alcances de los aludidos conceptos de autonomía e independencia, señalando que implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, referida a una situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad, en estricto apego a la normatividad aplicable, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes, ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.
- h) Un aspecto de trascendental importancia que tiende a salvaguardar los multicitados principios, lo constituye precisamente, el permitir que las autoridades de la materia actúen con plena libertad en la función electoral, siguiendo como único eje rector de su conducta, el estricto apego a la normatividad electoral aplicable, esto es, sujeción al principio de legalidad, evitando por un lado, que las decisiones que han de adoptar deban pasar previamente por el tamiz de otros Poderes del Estado, para su aprobación o sugerencia, y por otro,

anulando toda posibilidad de que sufran presiones externas y comprometan el adecuado desarrollo de los procesos electorales.

- i) La función estatal de organizar las elecciones federales y locales, actualmente, por disposición constitucional y legal se confiere exclusivamente a órganos autónomos e independientes especializados en la materia.

- j) La doctrina electoral moderna ha acuñado el término "**administración electoral**", para realizar el estudio de la estructura y funcionamiento de la autoridad electoral y el procedimiento electoral. El concepto en comento es entendido o concebido de las siguientes maneras: **a)** Como estructura orgánica, referido al conjunto de órganos encargados de preparar y dirigir la celebración de las elecciones en todas sus fases (autoridades electorales); **b)** Como conjunto de actividades y funciones que despliega esa estructura u órganos; entre otras, la formación y actualización permanente del registro de electores; la realización de las acciones tendentes a realizar los comicios, etcétera; **c)** Como un proceso gerencial o administrativo, bajo cuya perspectiva, la administración electoral se entiende como un sistema que comprende a la estructura orgánica y al ingente o enorme cuerpo de tareas relacionadas con la preparación, organización, conducción, supervisión y vigilancia de las elecciones.

- k) La organización de las elecciones corresponde exclusivamente a las autoridades electorales previstas expresamente en la legislación atinente, las que

conforme al orden jurídico mexicano, son organismos públicos autónomos, de estructura organizativa "**desconcentrada**", independientes en sus decisiones y profesionales en su desempeño (artículos 41 y 116 de la Constitución Federal), responsables de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales y locales, por lo que en ese sentido, no sería admisible la injerencia de alguna otra autoridad o poder no autorizado por la Constitución y la ley para intervenir en los procesos electorales, que pudiera poner en entredicho el actuar de esos entes.

- l) Resulta orientadora la tesis de jurisprudencia emitida por nuestro más alto tribunal, cuyo rubro es el siguiente: **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”**.

- m) Las actividades que realizan esos órganos especializados, las cuales están relacionadas con la planeación, organización, conducción, supervisión y vigilancia de las elecciones, que entrañan entre otras actividades las de capacitación y educación cívica, la geografía electoral, las relacionadas con los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos, el padrón y la lista de electores, la impresión de los materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos de los resultados electorales en los términos previstos en la ley, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias de validez en las elecciones, la regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión, etcétera, ponen de manifiesto, que se trata de un conjunto de actividades

que deben realizarse sobre la base de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, los que pudieran verse trastocados, si se autoriza al Congreso local a que apruebe el convenio, cuando no tiene injerencia en la toma de decisiones para preparar la elección.

- n) Al referirse el Poder Revisor de la Constitución, en el artículo 116, fracción IV, inciso c), que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, lo hizo con la clara finalidad de garantizar que actuaran con plena libertad y en el marco de la ley, y asimismo, abarcó todas las funciones que corresponden a tales autoridades, incluida, desde luego, la facultad de decidir todo lo relativo a la preparación y organización de las elecciones en sus ámbitos territoriales.
- o) El Estado de Querétaro siguiendo el mandato de la Carta Fundamental, a partir de mil novecientos noventa y seis, creó un organismo público, autónomo, independiente, permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la función estatal de organizar las elecciones; lo que se hizo mediante decreto de la LI Legislatura de la entidad, en el cual se modificó el artículo 15 de la Constitución Política local, para reconocer al Instituto Electoral Estatal plena autonomía, independencia y profesionalismo en su desempeño, trasladándole las atribuciones que en materia de

elecciones tenían los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, así como los ayuntamientos.

- p) El Instituto Electoral de Querétaro, es un organismo público autónomo, en cuya integración participan los partidos políticos y los ciudadanos, lo que evidencia la voluntad del legislador local, de dotar a ese organismo de completa autonomía en relación con los Poderes del Estado, en concordancia al mandato de la Constitución Federal.
- q) Con el hecho de que para ser Consejero, se exige como requisito, entre otros, no ocupar ni haber ocupado cargo o comisión, o laborar ni haber laborado durante los últimos cinco años anteriores al proceso electoral en la Federación, Estado o Municipios, excepto los cargos relacionados con organismos autónomos y los relativos a funciones educativas y asistenciales, dando plena vigencia a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), de la norma fundamental, toda vez que la organización de los comicios locales se encarga a un órgano autónomo e independiente que, libre de toda influencia, garantice la autenticidad y transparencia de los procesos electorales que han de celebrarse para la renovación de los Poderes Públicos.
- r) El Instituto Electoral de Querétaro podrá celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, con el objeto de que éste organice procesos electorales en la entidad, lo que podrá hacer, previa autorización del Poder Legislativo del Estado. La disposición en examen, en opinión de este órgano jurisdiccional federal, contraviene

lo previsto en los artículos 41, Base V, y 116, fracción IV, incisos c) y d) de la Constitución Federal de la República.

- s) De la literalidad de las disposiciones constitucionales citadas se desprende lo siguiente: a) El Instituto Federal Electoral, podrá celebrar convenios con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, para asumir la organización de los procesos electorales locales; b) En los Estados las autoridades electorales competentes de carácter administrativo, pueden convenir con el Instituto Federal Electoral en que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

- t) Tales preceptos no prevén que para la celebración del aludido convenio, se requiera aprobación o autorización previa de alguna autoridad o Poder del Estado (federal o local); por el contrario, el artículo 116 invocado, es expreso en señalar que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo, podrán convenir con el Instituto Federal Electoral, para que organice los procesos electivos de las entidades federativas.

- u) Por disposición constitucional, el órgano facultado para tomar la decisión de convenir con el Instituto Federal Electoral es la autoridad electoral administrativa competente, lo que descarta la posibilidad, según se ha razonado, de intervención alguna de otra autoridad o Poder estatal, lo cual se entiende, precisamente, por virtud de la autonomía e independencia de las que se ha dotado a las autoridades electorales en la toma de

decisiones en relación con la función estatal que les ha sido encomendada.

- v) Este mandato es recogido por el propio ordenamiento constitucional local, al prever categóricamente en su artículo 32, primer párrafo, que **“el Instituto Electoral de Querétaro, ... será la autoridad competente para la función estatal de organizar las elecciones locales”**; de ahí que a dicha autoridad electoral administrativa, corresponde en exclusiva determinar, si es necesario, celebrar el convenio atinente.

- w) Los artículos 41 y 116 de la Carta Magna no acotan la suscripción de los convenios que pueden celebrar los Institutos Electorales (Federal y Local), a previa autorización, pues de tales normas se advierte que en reconocimiento a su autonomía e independencia, las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar los comicios están facultadas para delegar en la autoridad federal, la organización, conducción y vigilancia de la elección de que se trate de estimarlo necesario.

- x) No es dable jurídicamente, que tal facultad sea objeto de limitación por parte de la legislatura del Estado de Querétaro, por un lado, porque como se ha indicado, de las normas constitucionales ello no se desprende y, por otro, porque como su nombre lo indica, los convenios de este tipo son vías para desarrollar en forma más adecuada los procesos electorales locales, sin que lo anterior, signifique que la autoridad electoral administrativa pierda su competencia originaria; de ahí

que, de no estimarse así, equivaldría a limitar una atribución constitucional prevista a favor de las autoridades electorales administrativas en cuanto a la organización de procesos electorales, en términos de lo que establecen los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal.

y) Si el artículo 32 párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, abre la posibilidad de suscribir convenios con el propósito apuntado, pero condiciona su celebración a la previa autorización de la Legislatura del Estado, en opinión de la Sala Superior, tal norma trastoca la previsión constitucional en relación con la organización de los procesos electorales entre las autoridades de la Federación y los Estados y, además, vulnera los principios de autonomía e independencia consagrados en la Constitución Federal, al otorgar la facultad de determinar la conveniencia de celebrar o no el convenio atinente, a un órgano que no está facultado conforme con la Constitución y ley local, para intervenir en la organización de los comicios.

z) Debe decretarse la invalidez del artículo en comento, habida cuenta que, según se apuntó, contraviene las garantías de autonomía e independencia de las autoridades electorales, en concreto, del Instituto Electoral de Querétaro, al sujetar a previa aprobación la suscripción de convenios con el Instituto Federal Electoral, para la organización de los comicios en ese ámbito territorial.

3. Reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública: artículo 33, párrafo primero.

No opinó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. Asignación del cargo de Síndico Municipal al Regidor de representación proporcional del partido que hubiera obtenido la primera minoría en la elección: artículo 35, fracción III, párrafo primero.

No opinó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. Violación a la garantía de legalidad y al principio de supremacía constitucional.

No opinó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Respecto de la segunda acción de institucionalidad **77/2008** promovida por el Procurador General de la República, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó lo siguiente (fojas veintisiete a cuarenta y cuatro del segundo tomo del expediente):

1. Facultad del Congreso del Estado para autorizar, por mayoría calificada, que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral que éste organice las elecciones: artículo 101, segundo párrafo;

- a) La disposición contenida en el segundo párrafo de artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, es idéntica a la prevista en el párrafo segundo del artículo 101 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, ya que en ambos preceptos se prevé la posibilidad de que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro celebre convenio con el Instituto Federal Electoral, a fin de que éste organice los procedimientos electorales locales, con la aprobación de la legislatura del estado, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.
- b) Procede reiterar las razones expresadas en la opinión sometida a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad **76/2008** promovida también por el Procurador General de la República, ya que con base en lo expresado en aquélla, el párrafo segundo del artículo 101 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, también vulnera los principios de autonomía e independencia consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al otorgar la facultad de determinar la conveniencia de celebrar o no el convenio atinente, a un órgano o poder que no está facultado conforme con la constitución y ley local, para intervenir en la organización de las elecciones, la cual dicho sea de paso, es una función Estatal que se realiza exclusivamente a través de organismos públicos previstos en la legislación atinente, autónomos, independientes en sus decisiones y funcionamiento y profesionales en su desempeño.

Finalmente, con relación a la tercera acción de inconstitucionalidad **78/2008**, la cual fue promovida por el Partido del Trabajo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó lo siguiente (fojas veintisiete a cuarenta y cuatro del segundo tomo del expediente):

1. Características de los informes anuales de labores del gobierno del Estado: artículo 5° Bis, último párrafo;

a) El legislador del Estado de Querétaro, en congruencia con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció que la propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y no debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

b) A pesar de que no está expresamente previsto, la disposición legal cuestionada se puede interpretar en el sentido de que no es necesario cumplir los requisitos mencionados en el párrafo anterior, cuando los mensajes que se difundan en los medios de comunicación social se refieran a los informes anuales de labores o de gestión de los servidores públicos, siempre que sea una vez al año, en los siete días

anteriores y cinco posteriores a la fecha en que los servidores públicos rindan su informe anual de labores o gestión, y su difusión se limite a estaciones y canales con cobertura en la Entidad.

- c) La divulgación pública de información relativa al informe anual de labores, al no estar sujeta a lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Federal podría ser empleada de manera inadecuada por los servidores públicos sujetos a responsabilidad, pudiendo en su caso, repercutir o afectar la equidad de la competencia entre los partidos políticos en cualquier tiempo.

- d) Si la intención del legislador estatal es la de establecer la posibilidad de que los servidores públicos informen a la sociedad del estado que guarda su administración, la manera en que tal información será divulgada, debe estar sujeta a normas claras y precisas con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de todo lo relacionado con la aplicación imparcial de los recursos públicos que los servidores públicos efectúen a través de propaganda emitida bajo cualquier modalidad de comunicación social, sin que exista justificación alguna para eximir a esa información de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 134 de la Constitución General de la República. En consecuencia, el artículo 5° Bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, podría contravenir la Constitución Federal, en el aspecto mencionado.

2. Características del informe que los partidos políticos deben rendir al Instituto Estatal Electoral sobre el

proceso de selección interna de candidatos: artículo 105 Bis, segundo párrafo.

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003 consideró que dentro de ese sistema electoral, la precampaña no puede ser concebida como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino como una actividad íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, puesto que su función específica es la de promover públicamente a las personas que se están postulando en un partido político a fin de obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público.
- b) El artículo 105 bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, lejos de generar una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que genera es certeza respecto del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la citada ley electoral en relación a la etapa preparatoria de la elección, ya que la circunstancia de que el legislador contemple la obligación de los partidos políticos de determinar, tres días hábiles anteriores al inicio del procedimiento electoral, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate, no vulnera la capacidad de auto-organización y autonomía de los institutos políticos, en su calidad de entes de interés público, ni conculca la normativa interna de los partidos políticos, puesto que en ningún momento establece limitaciones o restricciones

en cuanto a la manera en que los institutos políticos se habrán de organizar, a fin de determinar el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos.

- c) Del contenido del referido precepto cuya invalidez se reclama, se advierte que el legislador del Estado de Querétaro estableció expresamente que los procedimientos aplicables para la selección de los candidatos a cargos de elección popular, de acuerdo con la elección de que se trate, se deberá determinar, conforme a sus Estatutos, de manera que, lejos de establecer una obligación fuera de los parámetros constitucionales y legales, el legislador respetó la vida interna de los partidos políticos en cuanto a la elección y determinación de sus procedimientos de selección de candidatos, al constreñirlos a lo que disponga la normativa intrapartidista.
- d) La obligación que se impone a los partidos políticos respecto a comunicar al Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, el día previo al comienzo del procedimiento electoral, la determinación adoptada respecto del procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, señalando la fecha de inicio del proceso interno, el método o métodos que serán utilizados, la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente, los plazos que comprenderá cada fase del procedimiento interno, los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia, la fecha de celebración de la asamblea electoral, estatal, distrital o, en su caso, de

realización de la jornada electoral interna, no es sino con el ánimo de que la autoridad administrativa electoral lleve un mejor control respecto de los actos que se realizan durante la etapa preparatoria de la elección prevista en la legislación electoral del Estado de Querétaro.

- e) En atención a que el interés de la sociedad en los aspectos relevantes de la vida de los partidos políticos, el cual se ejerce a través del Estado, tiene por objeto asegurar la sujeción puntual y efectiva de los partidos políticos al orden jurídico, esos institutos políticos están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.
- f) Los partidos políticos están vinculados a la Constitución y, en general, al sistema jurídico nacional, en tanto que éstos están obligados a regir sus actividades por los principios de juridicidad y del Estado democrático no sólo por mandato legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales de conformidad con su reglamentación constitucional.
- g) El artículo 105 bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro no afecta el derecho de autorregulación interna de los partidos políticos, puesto que la obligación de los partidos políticos de determinar, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate, no modifica la ejecución de sus procesos internos de

autogestión y organización ni la capacidad de autonomía y autogestión de los partidos involucrados, pues la norma que se tilda de inconstitucional busca garantizar la funcionalidad y el estricto apego a la legalidad de todos los actos o actividades que los militantes o simpatizantes de un partido político realicen al momento de llevar a cabo las precampañas con motivo del procedimiento de selección interna de sus candidatos a cargos de elección popular, que determinaron conforme a sus Estatutos.

h) Lo anterior se puede llevar a cabo, si se cuenta con elementos que permitan dotar de certeza, el inicio y conclusión del procedimiento interno de los partidos políticos, el comienzo y duración de las precampañas a fin de que los precandidatos puedan realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda dentro del periodo destinado para tal efecto.

3. Plazos para resolver los medios de impugnación en contra de los procesos de selección interna de candidatos: artículos 311 y 312.

a) La libertad o capacidad auto-organizativa de los partidos políticos, que posee varios aspectos como son, entre otros, la autonormativa y la autogestiva, no es omnímoda ni ilimitada, ya que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete el núcleo básico o esencial del correspondiente derecho político-electoral fundamental de asociación, así como de otros derechos fundamentales de los propios ciudadanos afiliados, miembros o militantes; es decir, sin suprimir, desconocer

o hacer nugatoria dicha libertad, porque las limitaciones indebidamente fueran excesivas, innecesarias, no razonables o no las requiera el interés general, o bien, el orden público, ni el respeto hacia el derecho de los demás.

- b) El carácter que tienen los partidos políticos nacionales y estatales como entidades de interés público, no es una expresión declarativa sino que tiene un desarrollo normativo, ya que la vida de los partidos políticos es objeto de configuración o regulación legal, a través de limitaciones o restricciones, o de medidas facultativas relativas a los aspectos torales que atañen a la vida institucional de los partidos políticos cuyos marco normativo y núcleo esencial, en tanto garantías institucionales, se delinear en la normativa electoral, a través del establecimiento del contenido mínimo de sus documentos básicos y mediante el reconocimiento de ciertos derechos y obligaciones que permitan la consecución óptima de sus fines o, dicho en otros términos, el logro de su misión democrático-constitucional.
- c) La regulación legal relativa a los aspectos torales que atañen a la vida institucional de los partidos políticos, no puede ir hasta la imposición de plazos legales, en los términos establecidos en los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona, para que los ciudadanos que pertenecen a un partido político, promuevan los medios de impugnación previstos en la normativa intrapartidista o bien, para que los órganos de decisión

intrapartidista resuelvan las controversias de intereses de trascendencia jurídica que les sean planteadas.

- d) De acuerdo con el Cuaderno de Apoyo que contiene el Proceso Legislativo de la Reforma Constitucional en Materia Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, la propuesta de reforma se realizó dentro de un contexto en el que permitiera la reforma a la ley secundaria ***“...a fin de perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos internos para la protección eficaz y expedita de los derechos de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes”***.
- e) Por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos que expresamente señalen las leyes aplicables.
- f) En la exposición de motivos que dio origen al Decreto en el que se reformaron los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona, se advierte que la previsión de un capítulo especial relativo a los medios de impugnación internos de los partidos políticos en precampaña, se realizó con la finalidad de que los precandidatos pudieran impugnar ante el órgano interno competente, los acuerdos y resoluciones que adopten los órganos responsables de conducir los

procedimientos internos y, en general, en contra de los actos que realicen los órganos directivos o sus integrantes, cuando de los mismos se desprenda la violación de las normas que rijan los procedimientos de selección de candidatos a cargos de elección popular.

- g) No obstante de esa exposición de motivos no se advierte alguna justificación que pudiera evidenciar que se trata de una medida razonable que tienda a salvaguardar los derechos de los militantes, o bien, que esté vinculada con el desarrollo adecuado de las etapas del procedimiento electoral.
- h) Los plazos de dos días, para que los militantes promuevan los medios de impugnación previstos en el Estatuto del partido político al que pertenezcan, así como el de cuatro días, para que los órganos de decisión de los institutos políticos, resuelvan la controversia planteada por sus militantes, previstos en los artículos 311 y 312, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, suprime o limita indebidamente la libertad auto-organizativa para el ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral que se establece en favor de los ciudadanos.
- i) El legislador del Estado de Querétaro, sin sustento razonable alguno, condicionó tanto a los militantes como a los órganos de decisión intrapartidista, a que se sujeten a diversos plazos con motivo de la promoción o solución de las controversias de intereses de trascendencia jurídica que se planteen con motivo de los procedimientos de selección de candidatos a cargos de

elección popular, lo cual, en opinión de este órgano jurisdiccional, no es admisible, puesto que la temporalidad con la que los militantes puedan promover medios de impugnación partidista así como aquéllos plazos que tengan los órganos de decisión partidista, son aspectos que se deben establecer en la normativa partidista conforme a la decisión que se adopte al interior de los partidos políticos.

j) Cuestión distinta sería que, sin perjuicio de lo que disponga la normativa interna de cada instituto político respecto de los plazos para promover o resolver los medios de impugnación intrapartidista, el legislador ordinario estableciera una fecha límite para que los órganos de decisión partidista resolvieran todas las controversias de intereses de trascendencia jurídica que se planteen con motivo de los procedimientos de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cual permitiría garantizar dentro de los tiempos electorales, la tutela de los derechos fundamentales de los militantes.

k) Los plazos previstos en los artículos 311 y 312 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, resultan violatorios de los artículos 41 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque sin sustento razonable alguno, establecen condiciones a los militantes y a los órganos de decisión intrapartidistas que atentan contra los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos y, por ende, de participación democrática de los ciudadanos en los

procedimientos de selección de candidatos a cargos de elección popular.

DÉCIMO TERCERO. Pedimento. El Procurador General de la República opinó, respecto de la acción de inconstitucionalidad **78/2008** promovida por el Partido del Trabajo, lo siguiente (fojas setenta y cuatro a ciento dieciséis del segundo tomo del expediente):

1. Características de los informes anuales de labores del gobierno del Estado: artículo 5° Bis, último párrafo.

a) De las consideraciones contenidas, tanto en la iniciativa presentada por los legisladores de diversas fracciones parlamentarias como de los dictámenes de las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, la reforma constitucional en materia electoral publicada el trece de noviembre de dos mil siete busca:

- La reducción del financiamiento público de los partidos políticos destinado al gasto de sus campañas electorales.
- Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
- Límites menores a los vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.

- Reducción en los tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas.
 - Fortalecimiento de la autonomía del Instituto Federal Electoral.
 - Perfeccionamiento de las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.
 - Renovación escalonada de Consejeros Electorales.
 - Prohibición para que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados.
 - Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.
- b)** Respecto de la prohibición para que los servidores públicos federales, estatales y municipales se abstengan de promover los logros de su gestión para favorecer la carrera política de algún partido político o candidato, tiene como fin impedir el uso del poder público a favor o en contra de aquéllos, pues uno de los objetivos primordiales de la multireferida reforma constitucional es la reducción de los tiempos y gastos de campaña y la regulación de las precampañas electorales, así como la prohibición de los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.

- c)** De acuerdo con la exposición de motivos, las campañas electorales han derivado en competencias propagandísticas en las que participan los funcionarios públicos a través de la difusión de los logros de sus gestiones para favorecer a los candidatos de su partido, banalizando la política y deteriorando la democracia, con lo que se desalienta la participación ciudadana.
- d)** La nueva regulación constitucional trata de terminar con el sistema de competencia electoral basada en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles campañas electorales en las cuales participan los servidores públicos de todos los niveles a través del derroche del dinero público.
- e)** La propaganda gubernamental no puede tener cabida en los procesos electorales a favor de algún partido político o candidato, ya que en aras de consolidar la vida democrática del país debe existir imparcialidad en los actores políticos; asimismo, deben observar en todo momento los lineamientos propios del servicio público, esto es, deben conducirse observando los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
- f)** Conforme a la norma reclamada la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente estatal o

municipal, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

- g)** Asimismo, en términos del precepto impugnado, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año, en estaciones y canales con cobertura en la entidad y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de éstos podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.
- h)** La regulación mencionada establece que los servidores públicos estatales y municipales tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la competencia de los partidos políticos y, en caso de que se quiera difundir sus actividades, deberán tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, en las que no se incluirán nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- i)** Atento a ello, el informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para

darlos a conocer, no se consideran propaganda siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- Que la difusión se limite a una vez por año.
 - Que sea en las estaciones y canales con coberturas en la entidad.
 - Que no exceda a los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- j)** El artículo 5° bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro no conculca la normatividad interna de los partidos políticos, puesto que en ningún momento establece limitaciones o restricciones en cuanto a la manera en que los institutos políticos habrán de organizarse, por el contrario el legislador del estado prevé expresamente que los procedimientos aplicables se deberán determinar conforme a sus estatutos, de ahí que al establecer una obligación fuera de los parámetros constitucionales y legales, el legislador respetó la vida interna de los partidos políticos, en cuanto a la elección y determinación de sus procedimientos de selección de candidatos constreñidos a lo que disponga la normativa intrapartidista.
- k)** Por tanto, no le asiste la razón al Partido del Trabajo, ya que la regulación que hace el legislador de Querétaro en el artículo que se analiza no rompe con el contenido del artículo 134 constitucional, en virtud de que el hecho de establecer que la difusión de los

informes anuales de labores o de gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer se llevarán a cabo durante siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda, no podrá considerarse una excepción a la prohibición contenida en la Norma Fundamental.

- l)** Lo anterior es así, ya que la norma constitucional establece que los servidores públicos federales, estatales y municipales no influirán en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y, en caso de que difundan propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, ésta deberá ser institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, en la que no se incluirán nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, es decir, no existe una prohibición para dar a conocer los informes anuales de labores o de gestión de los funcionarios locales, esto es, sólo se regula que al ser propaganda con tintes sociales, debe reunir las características antes mencionadas.
- m)** La propia disposición que se cuestiona regula en esencia la misma forma establecida en la Constitución Federal, incluyendo que los informes de labores no se consideran propaganda, siempre que se lleven a cabo una vez al año, que sean en las estaciones y canales locales y que no excedan a los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

- n) Al respecto el artículo 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece: ***"Artículo 228. [...] 5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."***
- o) A nivel federal no se considerará propaganda a favor de alguna fuerza política, y por ende una contravención al artículo 134, séptimo párrafo, la difusión del informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- p) La regulación establecida en el artículo 5° Bis de la Ley Electoral de Querétaro no viola el artículo 134 constitucional, en virtud de que observa en todo

momento su contenido, pues el periodo en que se difunda el informe de labores no hace nugatoria la prohibición de los servidores públicos de inferir en beneficio de algún partido político o candidato de la entidad, por tanto, debe declararse su constitucionalidad.

2. Características del informe que los partidos políticos deben rendir al Instituto Estatal Electoral sobre el proceso de selección interna de candidatos: artículo 105 Bis, segundo párrafo.

- a) Del contenido normativo del artículo 41 constitucional, se advierte que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de las entidades, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

- b) Dentro del sistema de normas, de la fracción I del artículo constitucional de referencia se desprenden lineamientos generales, a saber: los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las formas específicas en que intervendrán en el proceso electoral, los partidos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, se establecen diversos fines, la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los partidos políticos, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales

o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa y las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

c) Los estatutos son los lineamientos que regulan a esos institutos políticos, pues es a través de los mismos que los derechos y obligaciones de sus agremiados encuentran su cauce, al incorporar los procedimientos de afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros; la atribución de participar en asambleas y convenciones; de integrar los órganos directivos y estar en condiciones de acceder a la información pública del partido; de tener procedimientos democráticos de elección de candidatos a cargos de elección popular y de sus órganos directivos, así como la enumeración de sus funciones, facultades y obligaciones, las que deben ser del conocimiento público; así como prever sanciones fundadas y motivadas, impuestas por órganos competentes previamente establecidos y que deben ser proporcionales a la infracción cometida.

d) Los estatutos buscan organizar y garantizar la certeza, legalidad, independencencia, imparcialidad, equidad, objetividad, transparencia y certidumbre de las reglas internas de los partidos, pues la finalidad prevista por la Constitución, consistente en la promoción de los principios democráticos incluye que éstos deben regir en su interior, pues sólo así permanecen en estrecha comunicación con sus miembros, con lo que se

cumplirá el objetivo de permitir que los partidos sean organizaciones de ciudadanos que hagan posible su acceso al poder público.

- e) Es necesario que los estatutos prevean un funcionamiento democrático verdadero, asegurando que cuenten con estructuras y prácticas de participación que tengan el control de sus líderes y la colaboración de sus afiliados en la formación de estos liderazgos, pues de no existir elementos de certeza en cuanto a sus procedimientos internos y de transparencia en su funcionamiento, así como el establecimiento de garantías para sus afiliados, no cumplirán con la función que constitucionalmente tienen asignada.

- f) Los lineamientos referidos norman lo referente a todos los partidos políticos sin distingo alguno, esto es, son aplicables tanto para las instituciones políticas con registro nacional como para las que cuentan con registro estatal.

- g) Resulta infundado el argumento del accionante, pues, el hecho de que se establezca que durante los tres días hábiles anteriores al inicio del proceso electoral, cada partido determinará, conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate, no significa que se trastoquen los numerales constitucionales antes citados, lo anterior es así, pues la disposición que se comenta no se entromete en la vida interna de los partidos, ya que

no regula la forma de elección de sus candidatos, sus procedimientos de elección, ni mucho menos todos aquellos aspectos relativos a su organización y funcionamiento.

- h)** La hipótesis jurídica que regula el precepto en comento, no debe entenderse como una modificación en la regulación de la vida interna del partido, sino más bien, como un medio de transparencia que permita tanto al electorado como a sus agremiados dar seguridad en el procedimiento de elección de sus candidatos a los cargos de elección popular, por eso, el dispositivo legal de referencia, no se inmiscuye en el funcionamiento democrático del partido, ni en sus estructuras y prácticas de participación que tengan el control sus líderes, como la colaboración de sus afiliados en la formación de estos liderazgos, de ahí, que la norma al tener cabida dentro del marco constitucional, el argumento expuesto resulte infundado.
- i)** Tampoco existe contraposición entre lo que señala la norma electoral y los estatutos del partido accionante, ya que el procedimiento interno de selección de candidatos se puede llevar a cabo en todas sus etapas sin dilación alguna, sólo existe el imperativo de establecerlo en determinado tiempo antes del proceso electoral.
- j)** No se viola el principio de certeza en materia electoral, pues contrariamente a lo sostenido por el promovente, existe certidumbre en la actuación de las autoridades

electorales y de los partidos políticos, respecto del procedimiento de selección de candidatos que competirán en los comicios locales y los medios de impugnación de éstos con los supuestos establecidos en normas generales, lo que se traduce en la inexistencia de arbitrariedades y discrecionalidad en dichas actuaciones, pues existe precisión en los plazos para llevar a cabo dicho procedimiento.

3. Plazos para resolver los medios de impugnación en contra de los procesos de selección interna de candidatos: artículos 311 y 312.

a) El Partido del Trabajo manifiesta que los artículos 311 y 312 de la Ley Electoral de Querétaro violan la capacidad de auto organización y autonomía de los partidos políticos establecida en sus estatutos, la capacidad de auto organización de los ciudadanos que integran éstos, el acceso a la justicia interna de los partidos políticos y se conculca el principio de certeza electoral respecto de la realización del procedimiento interno de selección de candidatos.

b) De los artículos reclamados se resume lo siguiente: 1) Los medios de impugnación internos deberán ser resueltos en definitiva a más tardar cuatro días naturales después de la fecha de realización de la consulta mediante voto directo o de la asamblea en que se haya adoptado la decisión sobre candidaturas; y, 2) Los medios de impugnación que presenten los precandidatos debidamente registrados se presentarán ante el órgano interno competente, a más tardar dentro de los dos días

naturales siguientes a la emisión del resultado o a la conclusión de la asamblea.

- c) Con relación al primer argumento que se refiere a la violación de la capacidad de auto organización y autonomía de los partidos políticos establecida en sus estatutos, resulta fundada tal aseveración porque los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política que, como derecho fundamental, se confiere a los ciudadanos; en congruencia con lo anterior, desde la propia Constitución Federal, se dispone que esos institutos políticos deben cumplir sus finalidades atendiendo a lo previsto en sus programas, principios e ideas que postulan, lo cual, a su vez, evidencia que desde el mismo texto constitucional se establece una amplia libertad o capacidad auto-organizativa a favor de dichas instituciones políticas.
- d) Esa libertad o capacidad auto-organizativa de los partidos políticos, posee varios aspectos como; entre otros, la auto-normativa y la auto-gestión, las cuales no son ilimitadas, ya que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete el núcleo básico o esencial del correspondiente derecho político-electoral fundamental de asociación, así como de otros derechos fundamentales de los propios ciudadanos afiliados, miembros o militantes; es decir, sin suprimir, desconocer o hacer nugatoria dicha libertad, porque las limitaciones indebidamente fueran excesivas, innecesarias, no razonables o no las requiera el interés general, o bien, el orden público, ni el respeto hacia el derecho de los demás.

- e) Si bien los partidos políticos gozan de autonomía plena para organizarse internamente, la creación de normas internas que regulan su actuación y al ser entidades de interés público cuentan con un régimen especial establecido en la Constitución Federal, ello no implica que puedan auto-organizarse de forma ilimitada, ya que los mismos deben satisfacer lineamientos democráticos internos a fin de que no contradigan la finalidad constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, haciendo posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, por ello, el propio artículo 41 constitucional señala que la ley determinará las formas específicas en que los partidos políticos intervendrán en cada proceso electoral, los cuales deben respetar las finalidades establecidas por la Ley Fundamental.
- f) Es necesario acudir al principio democrático ampliamente tutelado en nuestra Carta Magna, la cual define a la democracia no sólo como fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; la democracia como elemento de legitimación del Estado de derecho implica no solamente la existencia de determinadas instituciones políticas provenientes de la filosofía o teoría política, sino que exige como requisito necesario la efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de las cuestiones públicas.

- g) Los partidos políticos deben cumplir con el principio democrático al interior de su organización, para que de esa manera puedan satisfacer sus fines constitucionales de manera efectiva; en este tenor, si bien, tutelados por la libertad de asociación, los partidos políticos tienen amplia discrecionalidad en la configuración de sus estatutos, la materia estatutaria no es completamente disponible para los partidos, ya que los mismos deben satisfacer lineamientos de democracia interna a fin de que no contradigan la finalidad constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, haciendo posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.
- h) Acorde a esos principios constitucionales, para que sus estatutos estén de acuerdo con la Constitución deben prever un funcionamiento democrático verdadero, por lo que tutelar esta cuestión no es sólo una facultad del legislador federal y local, sino también una obligación, pues ambos deben tener una conducta activa para impedir que la falta de regulación permita la deformación del sistema de partidos.
- i) Para cumplir con el principio democrático, la legislación debe asegurar que, en la medida de lo posible, los partidos políticos tengan estructuras y prácticas de participación que permitan el control de los procedimientos de elección de sus candidatos, pero sin que exista injerencia de la autoridad legislativa en su vida interna.

- j) El legislador ordinario debe establecer en las leyes electorales las normas tendentes a hacer cumplir los citados principios, pero sin que exista una intromisión en la vida interna de los partidos políticos o que se viole su facultad de auto-organización y determinación del procedimiento interno de elección de sus candidatos, de lo contrario se harían nugatorios los fines constitucionales de los partidos políticos como entidades de interés público.
- k) El legislador de Querétaro, al establecer en las normas combatidas, dos días para promover los medios de impugnación de la selección interna de candidatos y cuatro días naturales para resolverlos, viola la auto-organización y autonomía de los partidos políticos, ya que incide en su vida interna respecto de los medios de impugnación en el procedimiento interno de elección de candidatos, esto es, se altera y modifica el contenido de aquél, el o los métodos utilizados, la fecha para la expedición de la convocatoria, las fases del procedimiento o las fechas para la celebración de la asamblea electoral o la de realización de la jornada comicial interna.
- l) Si bien los partidos políticos en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y estatutarias pueden establecer los métodos para la elección de sus candidatos en aras de promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática de la entidad, el hecho de que se establezcan en la norma electoral que se cuestiona diversos plazos para llevar a cabo algunas actividades, rompe con los principios de auto-

organización y auto-determinación de los institutos electorales, pues a ellos es a quienes les corresponde mediante sus normas estatutarias establecer los plazos para que los órganos internos resuelvan las controversias.

m) No es justificación que la regulación establecida en los artículos impugnados busque que los precandidatos cuenten con los instrumentos necesarios para impugnar el proceso de selección interno, por el contrario, se crea incertidumbre entre los militantes, pues el partido político queda relegado en su facultad de auto-organización o auto-determinación, y a que no pueda establecer libremente los tiempos para la promoción y resolución de los medios de impugnación internos, atribución que le confiere el legislador estatal al emitir las normas electorales combatidas.

n) Debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 311 y 312 de la Ley Electoral de Querétaro, pues inciden en la vida interna de los partidos políticos y por ende se conculca el derecho fundamental de los partidos políticos de promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, haciendo posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, pues no existen reglas claras para la resolución de los medios de impugnación derivados del proceso interno de selección de candidatos.

o) Resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos esgrimidos por el Partido del Trabajo

tendientes a demostrar la violación a los artículos 9° y 17 constitucionales. Sirve de apoyo la jurisprudencia P/J. 37/2004, de la novena época, tomo XIX, junio de 2004, página 863 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**

DÉCIMO CUARTO. Una vez recibidos los alegatos de las partes mediante proveído de veintisiete de mayo de dos mil ocho se decretó el cierre de la instrucción y se procedió a elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas **76/2008, 77/2008 y 78/2008**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Procurador General de la República planteó, en las dos primeras acciones, la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y normas de carácter general, como son los artículos 17, fracción XV, 32, párrafo segundo, 33, párrafo primero, y 35, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de ese Estado **“La Sombra de Arteaga”** el treinta y uno de marzo de dos mil ocho; así como la del

artículo 101, segundo párrafo, de la Ley Electoral de la misma entidad federativa, reformado por diverso decreto publicado en el mismo órgano informativo el once de abril de dos mil ocho; y por su parte, el Partido del Trabajo, en la tercera acción de inconstitucionalidad planteó la posible contradicción entre la Norma Fundamental y los artículos 5° Bis, último párrafo, 105 Bis, segundo párrafo, 311 y 312 de la Ley Electoral antes citada.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, en la inteligencia de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles.

Como se precisó en el considerando anterior, en las acciones de inconstitucionalidad **76/2008**, **77/2008** y **78/2008** se impugnan normas de la Constitución Política y de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, reformadas mediante decretos publicados, respectivamente, en el Periódico Oficial "**La Sombra de Arteaga**", los días treinta y uno de marzo y once de abril de dos mil ocho.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover las acciones inició el martes primero y el sábado doce de abril de dos mil ocho, y venció el miércoles treinta de abril y el domingo once de mayo del mismo año, respectivamente, como se aprecia del siguiente calendario:

Marzo de 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	31					

Abril de 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>
<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>
<u>13</u>	<u>14</u>	<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>
<u>20</u>	<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>	<u>25</u>	<u>26</u>
<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>			

Mayo de 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>
<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>
<u>11</u>	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
5	26	27	28	29	30	

Ahora, como las acciones de inconstitucionalidad **76/2008** y **77/2008**, promovidas por el Procurador General de la República, en contra de la Constitución Política del Estado de Querétaro y de la Ley Electoral del mismo Estado, se presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los días veintinueve de abril y nueve de mayo de dos mil ocho, respectivamente, y la acción de inconstitucionalidad **78/2008**, formulada por el Partido del

Trabajo, se entregó el once de mayo siguiente, en el domicilio del servidor público autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de este Alto Tribunal (según se desprende de la razón que consta al reverso de la foja doscientos veinticuatro del primer tomo de este expediente) debe estimarse que las tres acciones fueron presentadas en forma oportuna.

TERCERO. Legitimación. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad **76/2008** y **77/2008**, se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este medio de control constitucional podrá promoverse por el Procurador General de la República en contra de leyes de carácter estatal.

Los escritos relativos son suscritos por * * * * *, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del Presidente de la República (fojas * * * * * del expediente principal).

Dicho servidor público promueve las acciones de inconstitucionalidad **76/2008** y **77/2008** en contra de los artículos 17, fracción XV, 32, párrafo segundo, 33, párrafo primero, y 35, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de ese Estado **“La Sombra de Arteaga”** el treinta y uno de marzo

de dos mil ocho; y en contra del artículo 101, párrafo segundo, de la Ley Electoral de la misma entidad federativa, reformado por diverso decreto publicado en el mismo órgano oficial de difusión el once de abril de dos mil ocho, respectivamente, por lo que al tratarse de la impugnación de ordenamientos legales de una entidad federativa, se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la anterior conclusión, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, publicada en la página ochocientos veintitrés del tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES."**

Por otra parte, los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo último, de su Ley Reglamentaria, disponen que los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, cuando cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente; lo hagan por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso) y que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

Ahora, el Partido del Trabajo, quien promovió la acción de inconstitucionalidad **78/2008**, es un partido

político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva de dicho Instituto (fojas trescientos cuarenta y tres a trescientos ochenta y cinco del primer tomo del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que * * * * *, * * * * * * * * * *, * * * * * * * * * * y * * * * * * * * * *, quienes suscriben el oficio respectivo, a nombre y en representación del mencionado partido, fueron electos como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional (fojas doscientos veinticinco del primer tomo del expediente).

Ahora bien, los artículos 43 y 44, inciso c), de los Estatutos del Partido del Trabajo, señalan (fojas trescientos sesenta del primer tomo del expediente):

"Artículo 43. La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con seis miembros que se elegirán en cada Congreso Nacional ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su Dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán

plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes."

"Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

(...)

c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes.

[...]."

De los artículos antes transcritos, se deduce que la Comisión Coordinadora Nacional se integra por seis miembros designados por cada Congreso Nacional Ordinario; que es la representación política y legal del partido y de su dirección nacional; y que cuenta con facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional.

Asimismo, se advierte que, aun cuando el escrito inicial sólo fue suscrito por cuatro de los seis integrantes de la referida Comisión Coordinadora Nacional, ello es suficiente para estimar que dicho acto es válido, habida cuenta de que el artículo 43, antes citado, expresamente señala que los actos de ese órgano político tendrán plena

validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y fue suscrita por la mayoría de los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional, la cual cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen al partido.

CUARTO. Estudio de fondo. Al no existir causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que aleguen las partes, ni advertirse de oficio la actualización de alguna de aquéllas, procede analizar, en primer lugar, los conceptos de invalidez en el orden expresado en la acción de inconstitucionalidad **76/2008** promovida por el Procurador General de la República, en la que se impugnaron los siguientes preceptos de la Constitución Política del Estado de Querétaro:

- 1. Autorización para que los candidatos de la lista plurinominal suplan la ausencia definitiva de los suplentes de los diputados propietarios:** artículo 17, fracción XV;
- 2. Facultad del Congreso del Estado para autorizar, por mayoría calificada, que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral que éste organice las elecciones locales:** artículo 32, párrafo segundo.

3. **Reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública:** artículo 33, párrafo primero.

4. **Asignación del cargo de Síndico Municipal al Regidor de representación proporcional del partido que hubiera obtenido la primera minoría en la elección:** artículo 35, fracción III, párrafo primero.

QUINTO. Autorización para que los candidatos de la lista plurinominal suplan la ausencia definitiva de los suplentes de los diputados propietarios: artículo 17, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 17. Son facultades de la legislatura:

[...]

XV. Llamar a los suplentes ante la falta absoluta de los diputados; cuando la falta absoluta sea de diputados propietarios y de suplentes, llamar al siguiente candidato del mismo partido de la lista plurinominal;

[...].”

Sostiene el Procurador General de la República en su acción de inconstitucionalidad **76/2008**, lo siguiente:

- a) El artículo 17, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Querétaro es inconstitucional, al establecer que la falta absoluta de un diputado electo (y su suplente) según el principio de mayoría relativa, debe reemplazarse por el siguiente candidato del mismo partido de la lista plurinominal electo según el principio de representación proporcional.
- b) Si un diputado local ha sido electo bajo el principio de mayoría relativa no debe, desde el punto de vista constitucional, ser suplido por un candidato electo según el principio de representación proporcional.
- c) Con respecto al ámbito estatal, el artículo 116 constitucional no establece mecanismo alguno para cubrir las faltas absolutas de los legisladores locales que han sido electos.
- d) Ante la falta de regulación de dicho aspecto en la Norma Suprema, existe el imperativo de colmar tales lagunas utilizando los principios que consagra la Constitución Federal con respecto a los diputados y senadores federales.
- e) La disposición de la Constitución local cuestionada es contraria al sistema de ocupación de vacantes de diputados y senadores previsto en los artículos 63, primer párrafo y 77, fracción IV, ambos del Ordenamiento Supremo, que establecen que, en el supuesto de ausencias, deben celebrarse elecciones extraordinarias, en los siguientes términos: **“Artículo 63. [...] Tanto las vacantes de Diputados y Senadores**

del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los Senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.” “Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra: I. a III. [...] IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de

esta Constitución, en el caso de vacantes de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.”

Es infundado dicho planteamiento de invalidez.

Es inexacto que sea absoluto el principio consistente en que las lagunas presentes en la Norma Suprema respecto del orden jurídico estatal deben ser colmadas, directamente y en todos los casos, por la regulación que el texto básico establece literalmente con respecto al orden jurídico federal.

La necesidad de mantener el Federalismo que promueve y fomenta la Norma Suprema, sustenta la exclusión de un sistema constitucional en el que la regulación del orden jurídico federal se constituya —en automático— en regulación subsidiaria de la esfera legal estatal, en los aspectos que sus instituciones y funciones carezcan disposiciones constitucionales expresamente aplicables.

Por regla general, la ausencia de regulación de aspectos concernientes al orden jurídico local en la Norma Suprema supone el reconocimiento constitucional en el sentido de que las entidades federativas cuentan con un amplio margen de libertad de configuración legislativa.

Los límites de la regulación que establezcan las entidades federativas deben desprenderse de los principios

y garantías esenciales que pertenecen al orden jurídico constitucional, y no de las reglas pertenecientes al orden jurídico federal.

Bajo esa perspectiva, es inexacto que la disposición de la Constitución local cuestionada sea contraria a la Constitución Federal, por el solo hecho de no ajustarse al modelo de ocupación de vacantes previsto para el orden jurídico federal (que dispone que en caso de ausencias de diputados electos por el principio de mayoría relativa deben celebrarse elecciones extraordinarias).

En la especie, este Tribunal observa que ante la existencia de lagunas constitucionales en aspectos concernientes al orden jurídico local, los Estados deben colmar dicha ausencia regulativa mediante un equilibrio entre el principio federal (que supone un margen de libertad regulatoria para las entidades federativas) y el principio democrático (que implica la protección efectiva de los derechos fundamentales de participación política, por todos los órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano).

A ese respecto, el Procurador General de la República sostiene que el sistema local impugnado atenta contra el principio democrático, ya que el nombramiento de los legisladores locales electos conforme al principio de mayoría relativa debe sustentarse invariablemente en la votación popular y directa, y no a través de listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, sin embargo, también es infundado dicho planteamiento de invalidez, por lo siguiente.

La Constitución Federal autoriza para la elección de diputados locales, tanto el método de mayoría relativa, como el de representación proporcional, de lo cual se deduce que, para la Norma Suprema, ambos cumplen con los estándares requeridos por el principio democrático.

Es verdad, sin embargo, que la Norma Fundamental también exige un equilibrio razonable y una presencia de ambos principios, en lo concerniente a determinados cargos de elección popular.

En relación con esa cuestión, este Alto Tribunal determina que el sistema previsto en la Constitución Política del Estado de Querétaro, sobre vacantes de diputados locales, cumple con ese equilibrio constitucionalmente exigido, por respetar, de manera suficiente, el principio democrático.

Sirve de apoyo a lo anteriormente expuesto, el siguiente criterio jurisprudencial:

“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES. El artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación para los Estados de integrar sus legislaturas con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación

proporcional; sin embargo, no prevé reglas específicas sobre la forma en que deben hacerlo, por lo que para que cumplan con dicho dispositivo fundamental es suficiente con que adopten ambos principios dentro de su sistema electoral local, de lo que deriva que el establecimiento de los porcentajes de votación requeridos es facultad de dichos Estados. Lo anterior no implica que, ante la falta de una disposición expresa, haya una libertad absoluta e irrestricta de los Estados para establecer barreras legales, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad; es decir, debe tomarse en cuenta, razonablemente, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política; por tanto, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es el porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad. (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXII, Noviembre de 2005. Tesis: P./J. 140/2005. Página: 156).

Para resolver la cuestión apuntada, ante todo se toma en cuenta que el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, instituye a nivel

local la figura de los diputados propietarios y suplentes en los siguientes términos:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

II...

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

[...].”

Lo anterior significa que constituye una obligación para el legislador local plasmar en su orden jurídico la figura del diputado que en su caso supla a los propietarios, tanto de los de extracción de mayoría relativa como de los

de representación proporcional, en virtud de que la norma no hace salvedad de ninguna especie.

Como segundo aspecto derivado de la misma norma, se aprecia que la lógica del sistema de suplencia de diputados, implica que los electores emiten esencialmente su voto por quienes son postulados con el carácter de propietarios en dichos cargos, es decir, el sufragio si bien se deposita por una fórmula en la que se incluye a éstos y a los suplentes, lo cierto es que estas últimas personas constituyen una reserva que sólo potencialmente puede asumir funciones ante la ausencia de aquéllos, lo cual al constituir una mera expectativa, pasa a un segundo término de importancia para los votantes en el momento en que se verifica la jornada electoral.

Cuando se realiza la condición que había mantenido a los diputados suplentes inactivos, éstos adquieren la categoría de a quien sustituyen, de forma tal que pasarán a ocupar una curul en la respectiva legislatura en las mismas condiciones del diputado propietario que había sido primordialmente electo.

Con lo anterior se solventa el primer problema que suscita la falta de los diputados propietarios, empero, cuando tampoco se cuenta con la presencia del diputado suplente, ocurre que para las entidades federativas nada se previó en forma expresa en la Constitución Federal, lo cual genera en favor de los correspondientes Congresos locales un amplio margen de configuración legislativa, en orden a diseñar el mecanismo bajo el cual habrá de sustituirse al diputado suplente por otra persona que, necesariamente,

será ajena por completo a la voluntad de los electores imperante el día que se eligió a aquéllos, en tanto que dicho instante es irrepetible.

Es importante delimitar el problema que resuelve la norma cuestionada, pues su propósito no consiste en establecer el procedimiento bajo el cual se sustituirá al propietario, sino que el objeto de dicha disposición es el de diseñar el método para sustituir al suplente, situación muy distinta, ya que la persona que haga las veces de éste, no responderá ni al voto de mayoría relativa, ni al de representación proporcional, pues sea cual fuere su caso, el acceso al Congreso local obedecerá a la necesidad de cubrir sólo una vacante que haga funcional dicho órgano, ante la falta absoluta de quienes fueron efectivamente electos en forma directa y bajo alguno de los dos principios mencionados.

Lo que en el caso se analiza no es por tanto si se guarda o no equilibrio entre los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional en el Congreso local. De lo que se trata es de examinar si el mecanismo de cobertura de la vacante de un diputado suplente cumple o no con los principios rectores de la materia electoral, pues la regularidad constitucional del equilibrio necesario entre unos y otros diputados sólo es revisable hasta antes de obtener un resultado en las elecciones, pero una vez que los comicios han quedado firmes, los legisladores locales no representan al partido que los llevó al cargo, ni solamente a los electores que sufragaron en su favor, de manera que no hay razón para suponer que el vacío absoluto de un espacio en el Congreso deba

necesariamente ser llenado a través del mismo método de elección de quien anteriormente ocupaba ese lugar.

Para este Tribunal, es razonable el sistema local cuestionado que prevé que la falta absoluta del suplente de un diputado propietario de mayoría relativa, debe reemplazarse por el siguiente candidato del mismo partido de la lista plurinominal electo mediante el principio de representación proporcional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, para el orden jurídico federal, un sistema en el que la suplencia de diputados electos según el principio de mayoría relativa debe realizarse a través de elecciones extraordinarias, mientras que, para el orden jurídico local, es omisa en establecer un sistema concreto a esos efectos.

Como se ha dicho, el federalismo que promueve y fomenta la Norma Suprema implica el reconocimiento constitucional de un amplio margen de libertad de configuración a cargo del legislador local en los ámbitos de su competencia, lo que tiende a excluir, por regla general, que la regulación del orden jurídico federal se constituya — en automático y de forma absoluta— en regulación subsidiaria del orden jurídico local.

De esta forma, las lagunas constitucionales existentes en relación con el orden jurídico local deben colmarse preferentemente a través de los principios desprendibles del orden jurídico constitucional, lo cual autorizaría a acudir

a las reglas pertenecientes al orden jurídico federal únicamente en casos excepcionales.

En la especie, este Tribunal observa que ante la existencia de lagunas constitucionales en aspectos concernientes al orden jurídico local, los Estados deben colmar dicha ausencia regulativa mediante un equilibrio entre el principio federal (que supone un margen de libertad regulatoria para las entidades federativas) y el principio democrático (que implica la protección efectiva de los derechos fundamentales de participación política, por todos los órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano).

En la especie, la Constitución Local es clara y expresa en optar, en primer término, por mantener al candidato electo según el principio de mayoría relativa. A falta de dicho candidato, de la Constitución Local se deduce que la segunda alternativa radica en mantener al candidato suplente.

La Constitución Federal autoriza para la elección de diputados locales, tanto el método de mayoría relativa, como el de representación proporcional, de lo cual se infiere que, para la Norma Suprema, ambos cumplen con los estándares requeridos por el principio democrático; siendo necesarias, sin embargo, la existencia de un equilibrio razonable y la presencia de ambos principios en lo concerniente a determinados cargos de elección popular.

Empero, esta última regla sólo se hace indispensable tratándose de la composición original de las legislaturas locales, pues una vez que sus integrantes han obtenido su

constancia respectiva para desempeñar el cargo, la falta simultánea del propietario y suplente de una curul, no necesariamente debe corresponder a la extracción de los ausentes, ya que la Constitución Federal, por ejemplo, permite en su artículo 63 la convocatoria de una elección extraordinaria, cuyo resultado podría llegar a irrumpir en el equilibrio que tenía la Cámara de Diputados originalmente, al triunfar un candidato de distinta filiación de los faltantes.

En otras palabras, la propia Constitución Federal autoriza, de manera excepcional, la posibilidad de que se provoque un desajuste en la integración de la Cámara de Diputados, en tanto que bien puede acontecer, por ejemplo, que a través de una elección extraordinaria para la cobertura de los suplentes de uno o más diputados propietarios de mayoría relativa, un partido político rebase la barrera legal que, en principio, tiene constitucionalmente autorizada en ese órgano legislativo.

Esto quiere decir que no hay exigencia constitucional para que se preserve el equilibrio entre diputados electos bajo los dos principios una vez que han concluido las elecciones, ya que, como se ha visto, la propia Constitución Federal para suplir las vacantes de la Cámara de Diputados ha dispuesto un mecanismo excepcional que puede dar lugar a un desajuste en la composición inicial de la misma.

Es por ello que tampoco existe inconveniente constitucional para que el artículo 17, fracción XV, de la Constitución del Estado de Querétaro, se aparte del sistema de suplencia de diputados a través de elecciones

extraordinarias establecido para el orden jurídico federal, ya que dicha Constitución ha previsto un sistema razonablemente equilibrado para la sustitución de las vacantes de diputados suplentes locales, puesto que únicamente en el caso límite, extremo y excepcional de que el suplente del diputado propietario electo según el principio de mayoría relativa se encuentre ausente, debe llamarse al siguiente candidato del mismo partido de la lista plurinominal que —se subraya— ha sido también elegido democráticamente por la comunidad respectiva.

De esta manera la Constitución Local cuestionada ha previsto un sistema razonable para suplir las vacantes de los suplentes de los diputados de mayoría relativa, ya que, por un lado, se asignan al mismo partido del cual derivó la falta, y por otro, se acude a la reserva contenida en las listas ya votadas para la asignación de los diputados de representación proporcional, sin que esto signifique necesariamente un rompimiento del equilibrio que debiera haber en el Congreso local, pues las barreras legales que lo resguardan rigen para la integración de la Cámara, pero no para la cobertura de vacantes de suplentes, ya que ni la propia Constitución Federal protege rigurosamente las proporciones de los legisladores al permitir convocar nuevas elecciones que eventualmente podrían modificar el equilibrio original que tenía de la respectiva legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuando fue instalada.

Por consiguiente, este Alto Tribunal determina que el artículo 17, fracción XV, de la Constitución Política de Querétaro es constitucional.

SEXTO. Facultad del Congreso del Estado para autorizar, por mayoría calificada, que el Instituto Estatal Electoral convenga con el Instituto Federal Electoral que éste organice las elecciones locales: artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, el cual establece lo siguiente (se transcribe completo el artículo):

(REFORMADO, P. O. 31 DE MARZO DE 2008)

"Artículo 32. El Instituto Electoral de Querétaro, es un organismo público autónomo; será la autoridad competente para la función estatal de organizar las elecciones locales. En su integración participan los partidos políticos y los ciudadanos, a través de siete consejeros electos por la Legislatura. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la equidad y la objetividad serán principios rectores.

El Instituto Electoral de Querétaro podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste organice procesos electorales locales, previa autorización de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Los Consejeros del Instituto Electoral de Querétaro durarán en su encargo siete años, pudiendo ser reelectos por un periodo igual y

sólo podrán ser removidos por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento."

Sostiene el Procurador General de la República en su acción de inconstitucionalidad **76/2008** lo siguiente:

La Norma Suprema a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete estableció que el Instituto Federal Electoral asumiría, mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales.

La parte actora aduce que el artículo 32 de la Constitución Local vulnera en su perjuicio los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Carta Magna, al prever que ***"El Instituto Electoral de Querétaro podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste organice procesos electorales, previa autorización de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes"***, lo que, a su juicio, afecta el principio constitucional de autonomía en materia electoral.

Conforme a lo alegado, es menester transcribir los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, incisos c) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente prevén:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los

de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

[...]

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.”

“Artículo 116. El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.”

De los preceptos citados, en lo que interesa, se desprende que conforme a su contenido se obliga a los Estados a garantizar:

i. Por una parte, que en su régimen interior, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de la elección y las jurisdiccionales en esta materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

ii. Por otra parte, que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Ahora bien, conforme a los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, en el ejercicio de la función a cargo de las autoridades electorales, deben ser principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, así como que dichas autoridades deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Este último concepto implica una garantía constitucional en

favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia, emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Sirve de ilustración a lo anterior, por las razones que informa, la jurisprudencia P./J. 55/2005, que se encuentra en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, julio de dos mil cinco, página 796, Novena Época, que es como sigue:

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. LOS ARTÍCULOS 90, FRACCIONES VI Y X, 91, 111, FRACCIONES VI Y X, 120, FRACCIONES VI Y X, Y 281, FRACCIONES VII Y XI, DEL CÓDIGO ELECTORAL DE ESA ENTIDAD, AL ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA OCUPAR LOS CARGOS DE CONSEJEROS CIUDADANOS Y SECRETARIOS TÉCNICOS DEL CONSEJO ELECTORAL, DE LOS CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES, ASÍ COMO MAGISTRADOS NO CONTRAVIENEN LOS PRINCIPIOS RECTORES DE INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y AUTONOMÍA PREVISTOS

EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De los artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales son principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; sin embargo, no existe precepto constitucional que imponga a las Legislaturas Locales la obligación de establecer requisitos para seleccionar a las personas que ocuparán un cargo dentro de los órganos encargados de la función electoral, de manera que para que las citadas legislaturas cumplan y se ajusten a los mencionados principios rectores es suficiente con que los adopten en su sistema electoral. En ese sentido, el hecho de que los artículos del Código Electoral establezcan como requisito para ser consejero ciudadano o secretario técnico del Consejo Electoral Estatal, de los Consejos Distritales y Municipales, o Magistrado del Tribunal Electoral Local, no haber sido candidato a cargo de elección popular o dirigente en los órganos nacionales, estatales o municipales de algún partido político durante los tres años previos a la elección, no viola los principios de independencia, autonomía e imparcialidad que deben regir el ejercicio de la actividad electoral por parte de las

autoridades electorales, porque en todo caso ese plazo es el que el legislador local consideró suficiente para presumir que los aspirantes se encuentran desvinculados con la institución dentro de la cual hubieran compartido un fin político común”.

De igual forma, la jurisprudencia P./J. 90/2007, que está publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 740, Novena Época, cuya sinopsis es:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 111, FRACCIÓN III, INCISO D), DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, QUE PREVÉ QUE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL GOZARÁN DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES DE LA REMUNERACIÓN QUE DE ACUERDO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS LES CORRESPONDA Y QUE ENTRE PROCESOS, RECIBIRÁN ÚNICAMENTE DIETAS DE ASISTENCIA A LA SESIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE INDEPENDENCIA, AUTONOMÍA E IMPARCIALIDAD. Si se toma en cuenta que las autoridades a cargo de la organización de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, esto es, en el goce de autonomía en su funcionamiento e

independencia en sus decisiones, conforme al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en ambos casos la finalidad del órgano reformador de la Constitución Federal es que las autoridades electorales (tanto administrativas como jurisdiccionales), dada la alta función que les fue encomendada, emitan sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable, resulta evidente que los conceptos de autonomía e independencia desarrollados en torno a los Poderes Judiciales Locales son aplicables a los integrantes de los organismos estatales encargados de la organización de las elecciones, en específico, el relativo al derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, con el objeto de que no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad. En congruencia con lo anterior y toda vez que los consejeros del Instituto Electoral de Michoacán ejercen de manera permanente las funciones que les fueron encomendadas tanto en los procesos electorales como durante el periodo interprocesal, se concluye que el artículo 111, fracción III, inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán, al prever que dichos consejeros gozarán ‘...

durante los procesos electorales...’ de la remuneración que de acuerdo al presupuesto de egresos les corresponda y que ‘... entre procesos, recibirán únicamente dietas de asistencia a la sesión...’, transgrede los principios rectores de independencia, autonomía e imparcialidad contenidos en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, en virtud de que durante el tiempo que ocupen el cargo tienen derecho a todas las prerrogativas derivadas de su designación.”

Por otra parte, pero en este mismo orden de ideas, conforme a los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, los Estados están obligados a garantizar que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo, puedan convenir con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Cabe señalar que la disposición de celebrar los convenios a que se viene haciendo referencia se incluye en la reforma y adición a los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete.

Es preciso destacar, con relación a este tópico, que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y

Cinematografía, y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, se dice:

“La iniciativa propone dotar al IFE de una nueva e importante atribución: la de organizar, por convenio con las autoridades competentes, procesos electorales locales en el ámbito de las entidades federativas. Se atiende de esta forma una propuesta de varios partidos políticos y de numerosas organizaciones de la sociedad civil, así como de especialistas en la materia electoral.

La solución ideada por los autores de la Iniciativa bajo dictamen resulta adecuada en tanto permite conjugar armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los Estados integrantes de la Federación, que se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos, con la posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta nueva disposición constitucional hará posible, en el corto y mediano plazo, coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto

a la soberanía interior de las entidades federativas.

[...]

Se adiciona un nuevo inciso d) correlativo a las facultades que el artículo 41 reformado otorga al IFE para convenir con las autoridades locales competentes que aquél se haga cargo de la organización y desarrollo de procesos electorales estatales o municipales.

[...]

Uno de los avances significativos de la reforma electoral en comento es la nueva facultad que se propone otorgar al IFE para organizar y desarrollar, mediante convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos de orden local; pero esa intención encontraría un obstáculo en la dispersión que hasta hoy prevalece en el calendario de elecciones en todavía más de la mitad de los Estados.”

También debe tomarse en consideración que en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, se señala:

“Finalmente, se subraya la importancia de la nueva facultad que la Constitución otorgaría al IFE para organizar en forma integral y directa, mediante convenio y a solicitud de las autoridades locales competentes, procesos electorales de orden local en las entidades federativas. Con tal reforma se da paso a lo que podría ser, en el mediano plazo, un sistema nacional de elecciones, con ventajas evidentes en materia de confianza y credibilidad ciudadanas en los procesos comiciales, y un ahorro de recursos públicos significativo.

[...]

En los demás incisos que integran la fracción IV del artículo 116, la intención del legislador es, como ya se señaló, dejar establecidas las bases que permitirán a las legislaturas de los Estados realizar las adecuaciones a sus respectivas constituciones y leyes electorales, en congruencia con las reformas introducidas al artículo 41 de la propia Constitución Federal.

Tales adecuaciones se refieren a los principios rectores de la función electoral (inciso b); a la facultad para que las autoridades locales puedan convenir con el IFE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales

locales (inciso d); las normas aplicables a la creación y registro de partidos políticos (inciso e); la vida interna de partidos (inciso f); el financiamiento público a los partidos a nivel estatal (inciso g); los límites al gasto de precampañas y campañas en procesos electorales locales (inciso h); el derecho de los partidos de acceder a la radio y la televisión solamente a través de los tiempos a que se refiere la nueva Base III del artículo 41 constitucional (inciso i); las reglas aplicables para las precampañas y campañas electorales en el ámbito local (inciso j); las bases obligatorias de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos (inciso k); el sistema de medios de impugnación electoral y las bases para la realización de recuentos de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional (inciso l), y las causales de nulidad de elecciones locales (inciso m).”

Así pues, se obtiene que la reforma tiene por propósito, en lo que interesa, otorgar la atribución al Instituto Federal Electoral de organizar, por convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos electorales en el ámbito de las entidades federativas, teniendo por finalidad que mediante el aprovechamiento de la capacidad material y humana del Instituto Federal Electoral se logre mayor confianza y credibilidad ciudadana en los procesos comiciales locales.

Por esa razón, la adecuación que las entidades federativas deben realizar a sus constituciones y leyes electorales, en congruencia con la adición del artículo 41 y a la reforma de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, con relación a la facultad de los institutos electorales de los Estados y del Distrito Federal, de convenir con el Instituto Federal Electoral, que éste se encargue de la organización de los procesos electorales locales, tiene como base, precisamente, los principios que las autoridades electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en atención a que tiene por objeto lograr una mayor confiabilidad en los procesos electorales locales, lo que no podría alcanzarse si los convenios de mérito están sujetos a la aprobación de otra entidad o Poder del Estado de que se trate.

De la lectura al artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Querétaro anteriormente transcrito podemos inferir que se establece la facultad para que el Instituto Electoral de la entidad celebre convenio con el Instituto Federal Electoral a fin de que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales, previa autorización de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Lo cual apunta hacia la conclusión de que la decisión del Instituto Electoral del Estado de Querétaro de convenir con el Instituto Federal Electoral que se encargue de la organización de los procesos electorales estatales, se encuentra subordinada a la decisión de otro ente o Poder,

como lo es la Legislatura del Estado, lo cual implica que la actuación del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en tal escenario, no puede considerarse autónoma e independiente, puesto que la facultad de convenir con el Instituto Federal Electoral depende de lo que al efecto determine la Legislatura local.

De esta manera, conforme con los principios de autonomía e independencia de que gozan los institutos electorales estatales, se concluye que el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, que se impugna, al autorizar que el Poder Legislativo de esa Entidad, apruebe o no, el convenio para que el Instituto Federal Electoral organice los procesos electorales locales, permite que las funciones del órgano electoral local se sometan a la decisión de uno de los Poderes del Estado, o sea, en tanto que en la aprobación del convenio de mérito, se propicie que prive el interés de la Legislatura, al dejar esa decisión a los diferentes partidos que la integran, se violentan principios rectores del funcionamiento de los órganos electorales: la autonomía y la independencia.

Con relación a este tópico, sirve de orientación la jurisprudencia P./J. 20/2007, que se localiza en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1647, Novena Época, del título y texto siguientes:

**“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES
AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y
CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de**

la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran

a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”

No es obstáculo para lo anteriormente determinado, que el artículo 41, base V, último párrafo, de la Constitución Federal establezca que el citado convenio se ajustará a los términos que disponga la legislación aplicable, pues con ello, el precepto no se refiere a que el órgano estatal electoral tenga una acción libérrima, sino que evidentemente quedará sujeto a la estructura constitucional y legal interna del Estado, en donde debe coordinarse con las demás instancias de gobierno que están obligadas a coadyuvar con el órgano electoral para el efecto de organizar las elecciones.

Además, de las disposiciones constitucionales federales en estudio, se desprende que el Constituyente definió como facultad exclusiva del órgano electoral local la celebración de dicho convenio, sin prever la intervención de algún otro ente o poder, por tanto, la suscripción del supradicho convenio no puede quedar supeditada a la autorización de otra autoridad, pero ello no implica, de

ninguna manera, que el órgano constitucional autónomo local que organiza las elecciones, pueda actuar de manera arbitraria, irracional y sin cumplir con el resto del marco jurídico que rige para los efectos.

Así las cosas, lógicamente, procede declarar la invalidez del artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado ***“La Sombra de Arteaga”*** el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, exclusivamente en la porción normativa que dice: ***“...previa autorización de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.”***

Idéntico criterio sobre este punto, fue sostenido por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver el día veintiuno de agosto de dos mil ocho, por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad acumuladas números 82/2008 y 83/2008, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido de la Revolución Democrática, siendo ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Agotado el estudio de los conceptos de invalidez expresados en la acción de inconstitucionalidad **76/2008**, promovida por el Procurador General de la República, a continuación se analizan los argumentos formulados por el mismo servidor público en la diversa acción de inconstitucionalidad **77/2008** promovida en contra del artículo 101, párrafo segundo, de la Ley Electoral del

Estado de Querétaro, cuyo texto es el siguiente (se transcribe completo el artículo):

"Artículo 101. El Instituto Electoral de Querétaro y el Instituto Federal Electoral, podrán celebrar un convenio de apoyo y colaboración en el que se establezca la factibilidad del uso de la información y documentación de carácter electoral, necesarios para el desarrollo de las elecciones estatales.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE ABRIL DE 2008)

El Instituto Electoral de Querétaro podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste organice procesos electorales locales, previa aprobación de la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

Como puede observarse, tal precepto tiene un contenido idéntico al del artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, cuyo párrafo segundo, fue objeto de análisis en el presente considerando, a propósito de su impugnación en la diversa acción de inconstitucionalidad **76/2008**, promovida por el Procurador General de la República, con el resultado de haber declarado fundados los conceptos de invalidez relativos, los cuales al volverse a exponer en la diversa acción de inconstitucionalidad **77/2008**, no se considera necesario abordarlos en forma particular porque constituyen prácticamente una reiteración de aquéllos ya analizados.

En tal virtud, debido a la exacta identidad entre ambos textos legales, procede declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 101 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en la porción normativa que dice ***“...previa aprobación de la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.”***

SÉPTIMO. Reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública: artículo 33, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, el cual establece lo siguiente (se transcribe completo el artículo):

(REFORMADO, P. O. 31 DE MARZO DE 2008)

"Artículo 33. La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, es el organismo público autónomo, mediante el cual el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos y de acceso de toda persona a la información pública; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la

misma votación requerida para su nombramiento."

Sostiene el Procurador General de la República en su acción de inconstitucionalidad **76/2008** lo siguiente:

El artículo 6° de la Norma Suprema señala:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

“Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE JULIO DE 2007)

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho

deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes."

Por su parte, el artículo 102, apartado B, de la Norma Fundamental, prevé:

"Artículo 102. [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a

los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.”

Ahora bien, el artículo 33 de la Constitución Local que en la parte que se tacha de inconstitucional, dispone:

“Artículo 33. La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, es el organismo público autónomo, mediante el cual el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos y de acceso a toda persona a la información pública; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos. [...].”

La promovente estima que la fusión de los organismos estatales de derechos humanos y de acceso a la información en un solo órgano es inconstitucional, principalmente porque afecta los principios de autonomía y de especialización reconocidos en el artículo 6º de la Norma Suprema.

Es fundado dicho planteamiento de invalidez.

Este Tribunal Pleno observa que, en ocasiones, el Poder Constituyente o el Poder de Reforma se han ocupado de diseñar esquemas de carácter institucional, cuya particular y específica configuración orgánica, tiende a resultar idónea y susceptible de alcanzar ciertas finalidades a las que el legislador secundario debe atender derivando disposiciones conformes con dicho fin.

En otras palabras, en ocasiones, la Constitución exige de los poderes constituidos, directamente, no sólo la realización de determinadas funciones, sino la creación de órganos con determinadas características.

Algunas decisiones de carácter orgánico previstas en la Constitución requieren ser ubicadas en ese rango, en la medida en que, sin ellas, sería difícil cumplir con determinadas finalidades y funciones constitucionalmente relevantes.

Por regla general, la distribución y configuración orgánica de los organismos públicos previstos desde la Norma Suprema resulta relevante, en la medida en que el establecimiento de una estructura distinta por parte de los órdenes jurídicos federales, locales y/o municipales sería inadecuada para cumplir con las finalidades y/o funciones que tales organismos están llamados a cumplir.

El tema relativo a la creación de órganos autónomos estatales es una cuestión principalmente de carácter orgánico, que en ocasiones presenta una íntima relación

con la adecuada protección de los derechos fundamentales.

Este Alto Tribunal ha reconocido que los derechos fundamentales implican no sólo deberes de abstención (obligaciones de no hacer) para los poderes públicos, sino también deberes positivos de promoción (obligaciones de hacer) para su efectiva salvaguarda.

En ese sentido, el artículo 6º de la Constitución Federal establece que los poderes públicos federales y locales (principalmente el legislador) deben crear los órganos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, que resulten idóneos y necesarios para la tutela efectiva del derecho a la información.

Así, entre otros asuntos, en la Controversia Constitucional 32/2005, resuelta el 22 de mayo de 2006, el Pleno resolvió lo siguiente:

***“[...] Este derecho a la información está estrechamente vinculado con el derecho de conocer la verdad, el cual exige que las autoridades se abstengan de dar a la ciudadanía información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación a los derechos fundamentales.*”**

[...]

si el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la información, supone el deber a cargo de los poderes públicos federales y locales de crear las estructuras necesarias para el adecuado, efectivo desarrollo y garantía del derecho a la información.

[...]

Como antes se señaló, el artículo 6° de la Constitución Federal establece el imperativo que el derecho a la información debe ser garantizado por el Estado, lo que implica un deber a cargo de los poderes públicos de no obstaculizar de manera injustificada el acceso a la información pública, implicando al mismo tiempo un deber de promoción, de realización de acciones positivas dirigidas a garantizar la transparencia en la rendición de cuentas de sus funciones, para el efectivo ejercicio del derecho a la información.

Por lo que la obligación de transparentar las acciones de gobierno y el derecho recíproco de la ciudadanía de acceder a la información pública, son dos principios fundamentales garantizados en nuestro sistema jurídico, y que están íntimamente relacionados con la participación democrática y la representatividad, pues no puede haber verdadera democracia y representatividad,

sin la transparencia en el ejercicio del poder público”.

En la especie, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido un mandato de ordenación específico y vinculante para todos los órdenes jurídicos locales, en el sentido de establecer, por un lado, un instituto de control y vigilancia de acceso a la información y, por otro lado, una comisión estatal de derechos humanos (artículos 6º y 102, apartado B, constitucionales).

Es cierto que, por virtud del Federalismo, los Estados cuentan con un amplio margen de libertad regulatoria, lo que implica que, garantizando los principios esenciales de la Constitución Federal, están autorizados para diseñar los ámbitos normativos que competencialmente les incumben.

En el caso, la Constitución Local impugnada ha ido más allá del margen de configuración que la Norma Suprema otorga a los órdenes jurídicos locales, toda vez que la fusión de los organismos mencionados en la llamada ***“Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública”*** representa una distorsión injustificada de la distribución orgánica constitucionalmente prevista.

Esa distorsión es relevante e injustificada, en virtud de los principios de autonomía y especialización previstos en los artículos 6º y 102, apartado B, de la Norma Suprema.

El hecho de que la Constitución Federal exija la creación, por un lado, de una comisión estatal de derechos humanos y, por otro lado, de un organismo de acceso a la información, implica la existencia de un mandato constitucional en el sentido de que ambos organismos deben ser autónomos (inclusive) uno del otro, lo que, desde una perspectiva lógica, resulta imposible en caso de que se encuentren fusionados.

Esa ausencia de autonomía bilateral, a su vez, pone en tela de juicio la protección efectiva, especializada, imparcial e independiente de los derechos fundamentales que se deben proteger por cada órgano.

Por un lado, la posible emisión de meras recomendaciones —como es propio de las Comisiones sobre Derechos Humanos— para proteger el derecho a la información sería insuficiente para garantizar su contenido de una manera efectiva, tal como lo exige el artículo 6° constitucional.

Por otro lado, podría darse el caso de un conflicto de intereses entre ambas funciones y/o competencias, de la cual tuviera que hacerse cargo un mismo organismo, por ejemplo, cuando se le exigiera fungir como instituto de control de acceso a la información pública gubernamental respecto de documentos que obraran en sus propios archivos relacionados con la investigación de violaciones a los derechos humanos, caso en el cual se llegaría a la posición, incompatible, de fungir simultáneamente como sujeto obligado a proporcionar información, y como órgano

regulador del acceso a la información, lo cual resultaría inaceptable.

En efecto, la fracción IV del segundo párrafo del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos y que estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión y de decisión, en los siguientes términos:

“Artículo 6°

[...]

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

[...].”

La citada fracción IV prevé características específicas para los órganos garantes del derecho de acceso a la información, de tal suerte que no queda al arbitrio de los legisladores dotar a dichos órganos de ciertas particularidades; por el contrario, es mandato constitucional crear órganos con ciertas características, que precisamente garanticen de manera uniforme y efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En ese sentido, la fracción IV es determinante en atribuirles a los órganos garantes, especialidad en la materia, es decir, éstos deben conocer exclusivamente del derecho de acceso a la información, por lo que no resulta procedente que dicha materia se sume a las que ejerce otro órgano, aun cuando ese otro órgano esté dotado de autonomía operativa, de gestión y de decisión; o bien, se pretenda, como acontece en la especie, fusionar dos órganos que han sido establecidos en la Constitución Federal con alcances diversos.

En otras palabras, la característica de especialidad debe interpretarse como la cualidad del órgano garante del derecho de acceso a la información para conocer de manera exclusiva respecto de dicha materia, por lo que resulta incompatible su fusión con cualquier otro órgano del Estado.

El Dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del decreto que adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, explicó lo siguiente

“4.1) Los órganos garantes. La fracción IV dispone también el establecimiento de procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. La experiencia nacional e internacional en materia de acceso a la

información muestra que existen múltiples razones por las cuales un sujeto obligado puede negar el acceso a la información solicitada, o bien el acceso o la modificación de registros con datos personales. Ello obliga a la implementación de procedimientos ágiles de revisión de las decisiones, que incluyan, al igual que en el caso de solicitudes de acceso, la promoción del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos.

Aunque existen varios modelos para lograrlo en otras partes del mundo, si nos atenemos a la experiencia mexicana y sus resultados de los últimos años, puede afirmarse que resulta absolutamente crucial la existencia de organismos especializados en la materia y cuyas resoluciones sean vinculantes para los sujetos obligados.

Estos órganos u organismos deben de reunir ciertas características. Una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o

indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Para lograrlo, la reforma establece que los órganos gozarán de tres autonomías, orientadas a garantizar estas cualidades: operativa que consiste en la administración responsable con criterios propios; de gestión presupuestaria que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a su competencia conforme a la Ley, y finalmente la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

Es importante precisar que la iniciativa utiliza los conceptos de órgano u organismo. Esto no fue casual: responde a una distinción técnicamente importante. Los organismos son entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia. El organismo, además de ser un principio de

organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión; como ejemplo, tenemos a los denominados organismos constitucionales, así como a los organismos descentralizados, constituidos en el ámbito de la administración pública.

Por el otro lado, el órgano materializa un reparto de atribuciones dentro de la misma persona pública, no ya la creación de un ente diverso y ajeno ella, pero que se le dota de facultades para su actuación y decisión, asimismo imparcial.

En este sentido, la Constitución otorga a las legislaturas una flexibilidad suficiente para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades (situación que ya existe en algunas entidades federativas) o bien dejar que algunos de los poderes en la Federación creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión. La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía

operativa, de gestión presupuestal y de decisión.”

De los motivos expresados se advierte que la especialización que debe caracterizar a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, encuentra sustento en la forma y términos en que se busca garantizar dicho derecho, así como en el fortalecimiento del mismo, en tanto se constituye como una herramienta fundamental para la consolidación de la democracia.

La característica de especialidad que expresamente se confirió a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, es parte de un conjunto de principios y bases que tienen como propósito el fortalecimiento de la garantía individual prevista en el artículo 6° Constitucional. Es así que el diseño de un esquema institucional que la Constitución Federal considera idóneo para ese fin, debe ser atendido por el legislador, al constituirse como uno de los elementos que el Constituyente consideró relevante para garantizar el derecho de acceso a la información.

El requisito de especialización implica pues, que los órganos u organismos no tengan competencias diversas a las directamente vinculadas al derecho de acceso a la información.

En ese orden de ideas, el hecho de que el artículo 6° constitucional hable de órganos u organismos, no debe llevar a pensar que los mecanismos institucionales de protección del derecho a la información pueden estar comprendidos dentro otros organismos encargados de

proteger los derechos fundamentales, como aquellos fundados en el artículo 102, apartado B, del texto básico.

Como se ha dicho, fusionar las comisiones de derechos humanos y de acceso a la información en el Estado de Querétaro o dotar a cualquier otro órgano del Estado que no tenga como única especialidad el acceso a la información, contraviene, de manera expresa, el texto constitucional contenido en el artículo 6°, en virtud de que el órgano que se crea por virtud del artículo 33 de la Constitución del Estado, no es un órgano especializado en materia de acceso a la información pública.

Menos aún podría aceptarse que la alternativa que brinda la fracción IV del artículo 6° constitucional de constituir **“órganos u organismos”**, como depositarios de la función de acceso a la información y de los procedimientos de revisión relativos, autoriza a las legislaturas de los Estados para que adscriban a un *organismo* descentralizado o autónomo preexistente un *órgano* dedicado a tales funciones, ya que ello pugnaría precisamente con la especialización e imparcialidad, y con la autonomía operativa, de gestión y de decisión, que deben caracterizar a la entidad garante del derecho de acceso a la información, pues si con anterioridad ya se había dotado a un distinto *organismo*, descentralizado o autónomo, de un cúmulo de atribuciones de diversa naturaleza, es obvio que el *órgano* que se le adicionara para dar cumplimiento a la fracción IV del artículo 6° constitucional, necesariamente tendría que compartir una suma de facultades bajo una misma personalidad jurídica,

lo que de suyo implica la ausencia de una sola especialidad en la materia.

En conclusión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido un mandato de ordenación específico y vinculante para todos los órdenes jurídicos federales y locales, en el sentido de constituir, por una parte, institutos de control y vigilancia de acceso a la información especializados y con autonomía operativa, de gestión y de decisión, y, por otro lado, comisiones de derechos humanos (artículos 6º y 102, apartado B, constitucionales).

En el caso, la Constitución local impugnada ha ido más allá del margen de configuración que la Norma Suprema otorga a los órdenes jurídicos locales, toda vez que ha fusionado a los dos organismos antes referidos en la llamada **“Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública”**, lo que representa una distorsión injustificada de la distribución orgánica constitucionalmente prevista, en contravención a los principios de autonomía, especialización y protección efectiva de los derechos humanos previstos en los artículos 6º y 102, apartado B, de la Norma Suprema.

Por ende, debe declararse la invalidez del primer párrafo del artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro que fusiona a los organismos estatales de derechos humanos y de acceso a la información en un solo organismo, pero únicamente en las porciones normativas que dicen: **“...y Acceso a la Información Pública”** y **“...y de acceso a toda persona a la información pública...”**;

por violar el artículo 6º, en relación con el artículo 102, apartado B, del Texto Supremo, ya que expulsados del orden jurídico estos fragmentos de la norma, queda en pie el resto de su texto que caracteriza a la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Querétaro como un organismo público autónomo, mediante el cual el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos, promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

Por otra parte, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que **“Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;”** la declaración de invalidez del párrafo primero del artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en las porciones normativas declaradas inconstitucionales, debe alcanzar a su párrafo segundo en la porción normativa que dice **“...y Acceso a la Información Pública...”**; así como la del artículo Sexto transitorio del decreto publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado **“La Sombra de Arteaga”** el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, pero sólo en cuanto a la porción normativa contenida en su segundo enunciado que dice: **“La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública entrará en funciones en los términos descritos en el artículo 33 de la presente Constitución, a más tardar al concluir el periodo de los actuales Comisionados de la Comisión Estatal de**

Información Gubernamental.”; ya que estas normas sólo hacían, respectivamente, complementar la nomenclatura del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, añadiéndole la titularidad de la dependencia encargada del acceso a la información pública; y desarrollar el momento en que se reunirían en una sola institución las funciones, cuyo ejercicio conjunto, este Tribunal Pleno ha declarado sin sustento constitucional.

De esta manera se deja intocada la primera parte del artículo Sexto citado que dice lo siguiente: ***“ARTÍCULO SEXTO. Los Comisionados actuales de la Comisión Estatal de Información Gubernamental concluirán el periodo para el cual fueron electos.”***, en tanto que este mandato de la disposición nada tiene que ver con la fusión de facultades a que se refieren los conceptos de invalidez.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión el siguiente criterio de este Tribunal Pleno:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá

extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, Febrero de 2006, Tesis: P./J. 32/2006, página: 1169).

OCTAVO. Asignación del cargo de Síndico Municipal al Regidor de representación proporcional del partido que hubiera obtenido la primera minoría en la elección: artículo 35, fracción, III, párrafo primero, de la

Constitución Política del Estado de Querétaro, el cual establece lo siguiente (se transcribe completo el artículo):

(REFORMADO, P. O. 31 DE MARZO DE 2008)

"Artículo 35. El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro.

Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá:

I. De un Presidente Municipal que, política y administrativamente, será el representante del Municipio;

II. Del número determinado de Regidores que, basado en factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de cada Municipio, determine la ley; y

III. Hasta tres Síndicos, correspondiendo dicho cargo al Regidor electo mediante el principio de representación proporcional del partido político que haya sido la primera minoría en la elección y a los que elija el Ayuntamiento de entre sus regidores.

Los ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años y los miembros que los integran protestarán el cargo entre ellos

mismos al entrar en funciones el primero de octubre del año de su elección."

Sostiene el Procurador General de la República en su acción de inconstitucionalidad **76/2008**, lo siguiente:

- a) Conforme a la fracción I del artículo 115 constitucional los integrantes de los ayuntamientos deben ser electos mediante el sufragio universal libre y directo, observando las bases constitucionales y legales en materia electoral.
- b) Las características más representativas del municipio son las siguientes:
- Posee personalidad jurídica y patrimonio propios;
 - Cuenta con un gobierno autónomo en el ámbito administrativo;
 - Su órgano administrativo (ayuntamiento) es electo por medio de sufragio universal;
 - Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia;
 - El Congreso local de la entidad federativa legisla en el ámbito municipal;
 - Están a su cargo ciertos servicios públicos de carácter vecinal; y
 - Administra con autonomía su hacienda pública.
- c) El principal órgano del municipio es el ayuntamiento, ente colegiado que tiene a su cargo el desempeño de la función administrativa conforme la distribución de competencias que establece la Constitución Federal. Conforme al artículo 115 constitucional el ayuntamiento

se integra con un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, quienes serán electos popularmente.

- d) Si bien es cierto que el mismo artículo 115 constitucional aduce que las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen funciones propias del Presidente Municipal, regidores y síndicos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato, también lo es que estos nombramientos se refieren a supuestos en los que por determinadas circunstancias queden vacantes dichos cargos que fueron, precisamente, electos directa y popularmente.
- e) El síndico municipal es el servidor público electo popularmente, por un periodo de tres años, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato, que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa también como su asesor legal.
- f) Los regidores son representantes populares electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del ayuntamiento, que constituye el órgano de gobierno municipal. Además, son quienes administran diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del ayuntamiento frente a sus habitantes, tales como los servicios públicos de mercados, agua potable, rastros, espectáculos, cementerios, entre otros.

- g) Para la elección de los integrantes del cabildo deben observarse los principios de elección por mayoría relativa y representación proporcional, ya que el municipio, como primer nivel de gobierno, debe ser el ámbito donde se realice con mayor intensidad la democracia; donde en la toma de decisiones se manifiesta la participación directa de todos sus vecinos, en donde estén representadas tanto las mayorías como las minorías.
- h) El párrafo primero de la fracción III del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro señala que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá, entre otros, por hasta tres síndicos, correspondiendo dicho cargo al regidor electo mediante el principio de representación proporcional del partido político que haya sido la primera minoría en la elección y a los que elija el ayuntamiento de entre sus regidores.
- i) Lo anterior implica necesariamente que la planilla que sea votada en la elección popular no cuente con el cargo de síndico, sino únicamente con el de Presidente Municipal y sus regidores. Esto es, la elección de los síndicos no es realizada a través del voto directo, sino mediante el principio de representación proporcional del partido político que hubiera sido la primera minoría en la elección, así como a los que elija el ayuntamiento de entre sus regidores.

j) El párrafo primero de la fracción III de artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro violenta la fracción I del artículo 115 constitucional, ya que los síndicos al ser integrantes del ayuntamiento deben ser electos popularmente situación que en la especie no acontece en virtud de que dichos servidores públicos municipales son nombrados por el cabildo.

Son esencialmente fundados los conceptos de invalidez planteados, ya que la norma impugnada no permite al ciudadano arribar al cargo de síndico municipal a través del principio de mayoría relativa, sino que dispone que la sindicatura se asigne a un determinado regidor de representación proporcional, y en su caso, que las demás sindicaturas se adjudiquen a algunos de los demás regidores conforme lo determine el propio ayuntamiento.

Lo anterior infringe el mandato contenido en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, pues de la recta interpretación de este precepto se deduce que los aspirantes a los puestos de representación popular de presidentes municipales, síndicos y regidores, no pueden ser privados de la oportunidad tener acceso a esos cargos a través del voto mayoritario relativo.

Para llegar a esta conclusión se tiene en cuenta que la Constitución Federal establece, para los propósitos que interesan, tres disposiciones que impiden al legislador local suprimir a los síndicos de mayoría relativa.

La primera tiene que ver con los principios rectores que informan los requisitos que deben cumplir las

elecciones municipales; la segunda, es la que instituye los servidores públicos que tendrán a su cargo los ayuntamientos, así como las situaciones excepcionales que habilitan a otras personas para que suplan a los anteriores a través de una elección indirecta; y la tercera de ellas, es la instrucción del Constituyente para que las legislaturas locales permitan el acceso a los ayuntamientos de candidatos de representación proporcional.

Tales preceptos, en el orden indicado, son el inciso a) de la fracción IV del artículo 116; la fracción I del artículo 115; y el párrafo primero de la fracción VIII del mismo artículo 115, que disponen:

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

[...].”

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se

ejercherà por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

[...]

REFORMADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

De los anteriores preceptos destaca la existencia de un modelo democrático de elección directa para los integrantes de los ayuntamientos, los cuales están a cargo de una figura unipersonal, como es la Presidencia Municipal, y de dos entidades más que pueden tener carácter plural —sindicaturas y regidurías— respecto de las cuales, debido a la posibilidad de que correspondan a más de una persona, la Constitución Federal ordena a las legislaturas locales que en su composición tengan la posibilidad de intervenir síndicos y/o regidores de representación proporcional, en aras de que los partidos políticos minoritarios tengan presencia en el gobierno municipal respectivo.

Pero lo anterior no significa, y esto es lo que en el caso resulta inconstitucional, que la incorporación de los síndicos y/o los regidores de las minorías anule por completo el derecho del partido político cuya planilla resultó triunfadora, por mayoría relativa, de obtener al menos una sindicatura en el ayuntamiento, ya que la existencia del principio de representación proporcional presupone que adicionalmente se asignen al órgano de gobierno del municipio otros candidatos diversos de quienes ganaron las elecciones, pues es inherente al modelo democrático en cuestión que ambos principios coexistan, sin que alguno de

ellos haga inaplicable o desplace al otro, al grado de desaparecerlo.

En efecto, la fracción I del artículo 115 constitucional contiene, entre otras normas, las siguientes: **“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.”**; y **“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.”**; lo cual implica que para formar parte de ese órgano colegiado es menester haber sido favorecido con el voto ciudadano depositado en las urnas para fungir como Presidente Municipal, síndico o regidor, funciones gubernamentales que si bien excepcionalmente pueden ser desempeñadas por personas diversas en virtud de una elección indirecta, nombramiento o designación, ello sólo puede acontecer cuando alguno de tales servidores públicos electos directamente estuviera imposibilitado para desempeñar el cargo.

A este respecto conviene aclarar que el párrafo segundo del artículo 115 constitucional al prever que no podrán ser electas para el periodo inmediato las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de los cargos de Presidente Municipal, síndicos o regidores, no está introduciendo, en forma implícita, una modalidad de elección indirecta que permita al legislador suprimir del sistema de elección directa de estos servidores públicos, sino solamente abre la

posibilidad de que existan personas que, no habiendo sido candidatos en las elecciones, sean sin embargo llamadas a integrar el Ayuntamiento por alguna razón sumamente excepcional.

Lo anterior se confirma con la lectura del párrafo tercero de la misma fracción I, del artículo 115 constitucional, el cual sólo de manera excepcional autoriza una elección indirecta al disponer que las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, caso en el cual quienes asuman las funciones de Presidente Municipal, síndicos o regidores, ya no podrán participar en el siguiente proceso electoral para la renovación del Ayuntamiento.

Sucede lo mismo con el supuesto descrito en el último párrafo de la misma fracción, en el que se precisa que en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos, procedimiento que igualmente está catalogado como una elección indirecta, excepcionalmente autorizada, de la cual se deriva la imposibilidad de que los concejales puedan participar en las siguientes elecciones para la renovación del Ayuntamiento, ya que al haber formado parte del citado Concejo, habrán desempeñado las

funciones propias del Presidente Municipal, síndicos o regidores, y ello les veda la posibilidad de postularse en el periodo inmediato a estos cargos.

Consecuentemente, no existe disposición que autorice a suplantar la elección directa del Presidente Municipal, de los síndicos o regidores del Ayuntamiento, por una elección indirecta, a menos que se trate de alguna de las causas que particularmente enumera la fracción I del artículo 115 de la Norma Fundamental, las cuales por constituir una excepción a la regla general son de aplicación estricta.

Por otra parte, es verdad que existe permisión constitucional para que a través del principio de representación proporcional el órgano de gobierno del municipio se vea democráticamente fortalecido con la inclusión de síndicos y regidores de partidos minoritarios, en términos del párrafo primero de la fracción VIII del artículo 115 constitucional.

Pero es indiscutiblemente lógico que, conforme a esta norma constitucional, la introducción de un sistema de integración del ayuntamiento mediante el principio de representación proporcional, solamente puede acometerse para que tenga aplicación respecto de los cargos de síndicos y de regidores, siempre y cuando esté prevista la existencia de dos o más de estos servidores públicos.

Por el contrario, si tales funciones respectivamente recayeran en un solo individuo, así como ocurre con la Presidencia Municipal, la aplicación del referido principio no podría materializarse, porque la votación mayoritaria

relativa es la que en todo caso debe campear y tomarse en cuenta, en la medida en que la asignación de constancias de representación proporcional tendría como función equilibrar la presencia del partido mayoritario, pero no la de impedirle que, al menos, coloque a sus candidatos como síndico y regidor.

En este sentido, los principios democráticos otorgan el derecho al ciudadano —y a los partidos— para que el voto de aquellos y los candidatos de éstos, tengan como resultado alcanzar las sindicaturas sin intermediaciones.

Si la norma de la Constitución Federal estatuye que la elección debe ser directa, no corresponde al legislador local cancelar la posibilidad legal de que quienes aspiren a una sindicatura primero deban ser electos regidores, pues entonces el voto de mayoría relativa carece de efectividad respecto de estos cargos del ayuntamiento, y podría ocurrir que la voluntad popular no fuera coincidente con la elección de los síndicos que hicieran los integrantes del ayuntamiento, o con el resultado que arrojaran los comicios para posicionar a un partido como primera minoría, con el consecuente derecho de éste de colocar a uno de sus regidores de representación proporcional como síndico.

Para evitar lo anterior, y brindar eficacia al sufragio de mayoría relativa, debe concluirse que son los propios ciudadanos quienes tienen el derecho, desde el momento en que comparecen a las urnas, a saber que su participación a favor de determinada fórmula o planilla, tendrá como resultado que a quienes consideren que deben desempeñarse como Presidente Municipal, síndico y

regidor, accederán a tales cargos, por el sólo hecho de haber recibido en su favor la opinión de la mayoría de los votantes, pues si la totalidad de las sindicaturas quedarán a resultas de otras situaciones imprevisibles, como sería la elección interna que se haga en el ayuntamiento, o en quien recaiga el carácter de regidor de representación proporcional del partido de primera minoría, ello haría que el desempeño de ninguno de los síndicos obedeciera a una elección directa, sino a un método distinto, basado en un factor de intermediación entre el elector y la sindicatura.

La elección popular directa se significa por la circunstancia de que a través del sufragio es como se logra el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, lo cual hace indispensable que se pongan a disposición de los electores tanto los cargos a ocupar, como los candidatos a los mismos, pues si los primeros no se les ponen a su alcance, no puede decirse que la elección sea directa, porque habría que pasar por una etapa previa, como en el caso sería:

- a) Una nueva selección ajena a los comicios, que en el caso sería la que se llevaría a cabo al interior del ayuntamiento; o
- b) La asignación que hiciera el correspondiente organismo electoral de una constancia de representación proporcional, así como de la declaración de qué partido tuvo el carácter de primera minoría.

Sustraer de las planillas a la totalidad de las sindicaturas municipales, equivale a impedir que la elección de quienes las ocupen sea llevada a cabo en forma directa, ya que la ciudadanía sólo tendría la oportunidad de elegir a los regidores en quienes recaería a la postre aquella función electoral.

Llevadas las cosas al límite, haría pensar que también sería constitucionalmente posible que se sustrajeran de dichas boletas electorales a la Presidencia Municipal, para que los regidores, por sí y ante sí, seleccionaran en forma posterior a quien debería encabezar ese cargo unipersonal, lo cual evidentemente también constituiría una elección notoriamente indirecta.

En el caso concreto se aprecia que conforme al párrafo primero de la fracción III de artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, cualquiera de los regidores pueden llegar a desempeñarse como síndico municipal, pues la norma permite que las sindicaturas sean asignadas por los integrantes del propio ayuntamiento al regidor que estimen conveniente, en la inteligencia de que, en cualquier caso, una de tales sindicaturas deberá adjudicarse al regidor de representación proporcional del partido político que hubiera sido la primera minoría en los comicios, todo lo cual constituye una elección indirecta no autorizada por la Constitución Federal, ya que no existiría tan siquiera un síndico de mayoría relativa cuyo cargo lo debiera exclusivamente al voto directo de los electores.

La voluntad de la ciudadanía para elegir al menos a uno de los síndicos por mayoría relativa no puede suplantarse por la de los regidores que hubieran resultado vencedores, pues con tal proceder se menoscaba la posibilidad de elección directa de las sindicaturas municipales, para que su nombramiento dependa, bien de su condición de regidor de representación proporcional de primera minoría, o bien de que así lo haya dispuesto la mayoría de los miembros del ayuntamiento, traduciéndose en ambos casos en un método de elección indirecta, cuya inaceptable utilización, como se ha dicho, llevaría al extremo antidemocrático de que incluso la Presidencia Municipal también fuera atribuida a alguno de los regidores, bajo el pretexto de que como éstos fueron electos mediante el voto directo, la designación que se hiciera entre ellos igualmente estaría revestida de tal atributo.

Nótese también que la asignación de la sindicatura a los regidores, prácticamente coloca a esa función instituida constitucionalmente de fuente electoral directa, en la misma condición bajo la cual se nombra a otros servidores públicos del ayuntamiento, tales como el secretario, el tesorero o a los directores las distintas áreas administrativas que tienen a su cargo los servicios públicos municipales, a quienes la Constitución Federal no obliga a designar mediante sufragio popular, ya que así como ocurre con estos últimos empleados, la sindicatura no estaría al alcance de ser decidida por el voto mayoritario relativo de los electores.

Desde el ángulo de la prerrogativa del ciudadano que instituye la fracción II del artículo 35 constitucional, en el

sentido de que tendrá derecho a **“Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;”**; igualmente la norma reclamada infringe su contenido por discriminatoria, al privar totalmente a los ciudadanos de la posibilidad de postularse específicamente para el cargo de síndico municipal, ya que el nombramiento de los mismos pasa, en primer lugar, por la condición de haber sido electo como regidor, y en segundo, si se concretiza alguna de las siguientes posibilidades:

- a) Que el interesado ocupe el cargo de regidor de representación proporcional del partido político que haya sido la primera minoría en la elección;
- b) Que una vez asignada la sindicatura anterior, exista otra en la que la mayoría del cabildo lo designe como un segundo o tercer síndico municipal, en su caso.

Como puede observarse, para ser síndico municipal se exige una condición que va más allá de las aptitudes y capacidades razonables para desempeñar tal cargo, e incluso de la obligación de cumplir con un requisito de elegibilidad, consistente en haber obtenido primero el puesto de regidor, lo cual no cumple con la garantía de igualdad de oportunidades de que deben gozar todos los mexicanos, en edad de ser votados, para llegar a ocupar cualquier cargo de elección popular.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión el siguiente criterio de este Tribunal Pleno:

“ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD. El citado precepto constitucional regula, entre otros supuestos, la prerrogativa de los ciudadanos a ser nombrados para cualquier empleo o comisión públicos distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, la cual lleva implícita un derecho de participación, que si bien es ajeno a la materia electoral, también resulta concomitante al sistema democrático, en tanto establece una situación de igualdad para los ciudadanos de la República. Ahora bien, del análisis del artículo 35 constitucional se advierte que, aun cuando se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, esto no significa que su desarrollo sea completamente disponible para él, ya que la utilización del concepto "calidades" se refiere a las características de una persona que

revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia, contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordenan que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; de lo que se concluye que la Ley Fundamental impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a dichos principios para el acceso a la función pública, de manera que deben considerarse violatorios de tal prerrogativa todos aquellos supuestos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Octubre de 2005, Tesis: P./J. 123/2005, página: 1874).

Por otra parte, si bien resulta plausible la atención que proporciona la norma reclamada al principio de representación proporcional, y a la existencia de un partido político de primera minoría, y que con tal medida se tiende a fortalecer la postura de los institutos políticos menos

favorecidos en la región, no por ello estas fuerzas electorales deben asumir en cualquier caso toda la ocupación de las sindicaturas, sino únicamente una vez que ya lo haya hecho el partido mayoritario, y cuando tal encomienda deba ser desempeñada por más de una persona, porque de otra manera se contrariaría el principio de elección directa proclamado en el artículo 115 constitucional, respecto del cargo de síndico municipal.

En suma, por impedir que la elección de la totalidad de la sindicatura se asuma por virtud del voto mayoritario relativo, y por ende, vedar que los ciudadanos accedan a ella mediante voto directo, debe declararse la invalidez del párrafo primero de la fracción III, del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en la porción normativa que dice “***...correspondiendo dicho cargo al Regidor electo mediante el principio de representación proporcional del partido político que haya sido la primera minoría en la elección y a los que elija el Ayuntamiento de entre sus regidores.***”; por su infracción a lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

NOVENO. El Partido del Trabajo en su acción de inconstitucionalidad **78/2008** impugnó las siguientes disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro:

1. **Características de los informes anuales de labores del gobierno del Estado:** artículo 5° Bis, último párrafo;

2. **Características del informe que los partidos políticos deben rendir al Instituto Estatal Electoral sobre el proceso de selección interna de candidatos:** artículo 105 Bis, segundo párrafo;
3. **Plazos para resolver los medios de impugnación en contra de los procesos de selección interna de candidatos:** artículos 311 y 312.

DÉCIMO. Características de los informes anuales de labores del gobierno del Estado: artículo 5° Bis, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el cual establece lo siguiente (se transcribe completo el artículo):

(ADICIONADO, P.O. 11 DE ABRIL DE 2008)

"Artículo 5-Bis. Los servidores públicos del Estado y los municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente estatal o municipal, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún

caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año, en estaciones y canales con cobertura en la entidad y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de éstos podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."

En su primer concepto de invalidez el Partido del Trabajo en su acción de inconstitucionalidad **78/2008**, sostiene lo siguiente:

- a) De la lectura de la fracción normativa cuya invalidez constitucional se demanda, se desprende claramente que existe una excepción a lo señalado en el propio artículo 134 de la Constitución Federal, pues se establece que será posible violentar lo establecido en dicho artículo, en tanto permite que siete días anteriores

y cinco posteriores se deje de aplicar la norma constitucional y en consecuencia sea posible dar a conocer informes anuales de labores o gestión de servidores públicos y que sean transmitidos en radio y televisión u otro medio, dejando de ser considerados como propaganda;

- b) Es clara la contravención a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución en sus párrafos sexto y séptimo, que es al que se le pretende hacer válida la excepción establecida en la norma cuya invalidez se reclama, dejando de aplicarse en consecuencia el último párrafo de ese artículo que ordena a las leyes locales acatar dicha determinación;
- c) Se deja de contemplar el estricto cumplimiento de lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, pues como ya se ha señalado se establece una excepción que la Constitución Federal no contempló.
- d) La Constitución Federal no estableció un modo de excepción o modalidad, por medio de la cual las legislaturas locales, en este caso la de Querétaro pudieran hacer permisible en un ámbito temporal (siete y cinco días) dejar de aplicar la Constitución, que fuera posible dejar de aplicar dicha normatividad por cuanto a la promoción personal en medios de comunicación social de servidores públicos pudiendo, como es el caso, permitirse propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción

personalizada de cualquier servidor público, aunque sea dentro del periodo permisible establecido.

- e) Ninguna ley secundaria puede contrariar o ir más allá de lo que contempla la norma constitucional, toda vez que eso sería nada más y nada menos que un exceso de una autoridad local, que puede traer como consecuencia, el incumplimiento de la constitución y por tanto su violación.

Por su parte, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en sus párrafos sexto a octavo lo siguiente:

“Artículo 134.

[...]

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

También resulta útil tener presentes la exposición de motivos y los dictámenes de las comisiones legislativas de las Cámaras del Congreso de la Unión, que dieron lugar a la última reforma del artículo 134 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, que son del tenor siguiente:

**“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Fecha de publicación: 13/11/2007

Categoría: DECRETO

***Proceso legislativo: EXPOSICIÓN DE
MOTIVOS***

**CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
México, D.F., a 31 de agosto de 2007.
INICIATIVA DE SENADOR (DIVERSOS
GRUPOS PARLAMENTARIOS)**

**DEL SEN. MANLIO FABIO BELTRONES
RIVERA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
EJECUTIVA DE NEGOCIACIÓN Y
CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS, A NOMBRE
PROPIO Y DE LEGISLADORES DE DIVERSOS
GRUPOS PARLAMENTARIOS, CON
PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA
ELECTORAL.**

**SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE
PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE
GOBERNACIÓN; DE RADIO, TELEVISIÓN Y
CINEMATOGRAFÍA; Y DE ESTUDIOS
LEGISLATIVOS DE LA CÁMARA DE
SENADORES.**

***Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que
se reforman y adicionan los artículos 41, 85,
97, 99, 108, 116, 122, 134 de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos en
materia Electoral.***

**CC. Secretarios de la Comisión Permanente
del H. Congreso de la Unión**

Presentes.

MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA a nombre propio y de Senadores y Diputados de diversos Grupos Parlamentarios integrantes de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, en uso de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 Constitucional, presentamos a consideración del H. Congreso de la Unión, la presente Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso

del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no

usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

La democracia no se agota en las elecciones, pero se funda en ellas. El proceso de Reforma del Estado está en marcha; hoy damos un paso más.

Por lo antes expuesto y fundado, los suscritos sometemos a la consideración del H. Congreso de la Unión, señalando como Cámara de origen al Senado de la República, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO.

ÚNICO. Se reforman en su totalidad los artículos 41 y 99; se reforman el artículo 85, párrafo primero; el artículo 108, párrafo primero; el artículo 116, fracción IV; el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso f; se adicionan tres párrafos al artículo 134, y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

[...]

'Artículo 134....

...

...

...

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos a su disposición, sin afectar la igualdad de oportunidades de los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, de acciones, programas, políticas públicas, obras, servicios y campañas de todo tipo, que emprendan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en los respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.’

[...].”

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Fecha de publicación: 13/11/2007
Categoría: DECRETO
Proceso legislativo: DICTAMEN/ORIGEN
SENADORES
DICTAMEN
México, D.F., a 12 de septiembre de 2007.

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral.

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, fue turnada Iniciativa con Proyecto de Decreto suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios integrantes de la LX

***Legislatura del H. Congreso de la Unión,
presentada ante la Comisión Permanente del
Congreso de la Unión por el senador Manlio
Fabio Beltrones Rivera.***

[...]

**OCTAVO.
Artículo 134**

***En la Iniciativa bajo dictamen se propone la
adición de tres párrafos al artículo 134 de la
Constitución con el propósito de establecer
nuevas y más duras previsiones a fin de que
los servidores públicos de todos los órdenes
de gobierno se conduzcan con absoluta
imparcialidad en el manejo y aplicación de
los recursos públicos que están bajo su
responsabilidad. Se dispone además que la
propaganda gubernamental de todo tipo y
origen debe ser institucional, sin promover la
imagen personal de los servidores públicos.***

***Coincidiendo con los propósitos de la
Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones
Unidas consideran necesario precisar las
redacciones propuestas a fin de evitar
confusión en su interpretación y
reglamentación en las leyes secundarias.***

***Por tanto, los párrafos que se adicionan al
artículo en comento quedarían de la siguiente
forma:***

‘Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.’

‘La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.’

‘Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.’

[...].”

**“DICTAMEN REVISORA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS**

Fecha de publicación: 13/11/2007

Categoría: DECRETO

Proceso legislativo: DICTAMEN/REVISORA

DIPUTADOS

DICTAMEN

México, D.F., a 13 de septiembre de 2007.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134; Y SE DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, fue turnada la Minuta proyecto de decreto que reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones Unidas, con fundamento en los artículos 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 39, 45 numeral 6, incisos e) y f) y numeral 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 57, 60, 63, 65, 87, 88, 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno

Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y habiendo analizado el contenido de la Minuta de referencia, sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados el presente:

DICTAMEN

[...]

Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la

propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.

[...].”

Son infundados los conceptos de invalidez formulados por el Partido del Trabajo, ya que el último párrafo del artículo 5° Bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro no es contrario a sendas prohibiciones establecidas en los

párrafos sexto y séptimo del artículo 134 constitucional, ya que dicho precepto secundario no consigna alguna excepción permisiva para desequilibrar la competencia partidista o para que, so pretexto de algún informe gubernamental de labores, se asocie a los promocionales respectivos la personalidad de quien lo rinda.

En efecto, los párrafos constitucionales citados prohíben influenciar desde el Estado la equidad en la competencia entre los partidos políticos; así como incluir en toda la propaganda gubernamental nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público, comportamientos que igualmente proscriben, en términos textuales, los dos primeros enunciados del propio artículo 5° Bis cuyo último párrafo es impugnado por el Partido del Trabajo.

Ahora, el tercer párrafo del artículo 5° Bis reclamado contiene una norma que debe interpretarse en conexión con los dos primeros párrafos del mismo artículo, esto es, articulada en relación con las mismas prohibiciones que aquéllos establecen, en tanto que se trata de una reiteración de las mismas limitaciones que en forma absoluta establece la Constitución para todo tipo de propaganda gubernamental.

De esta manera, ni a propósito del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, ni con motivo de los mensajes para darlos a conocer, puede eludirse la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ni la de incluir en

dicha propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, pues en consonancia con el contexto de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional —reproducidos en los párrafos primero y segundo del artículo 5° bis impugnado— se deduce que la rendición anual de cuentas también está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.

Esto es, bajo la lectura armónica del texto completo del artículo 5° bis reclamado, se advierte que su párrafo tercero, lejos de reducir las prohibiciones de referencia contenidas en el artículo 134 constitucional, lo que hace es establecer condiciones adicionales en orden a fijar con precisión la frecuencia, los plazos, el ámbito territorial y la oportunidad, dentro de las cuales puedan difundirse promocionales relacionados con los informes de gobierno de las autoridades estatales, municipales o de cualquier otro tipo, de suerte que estas últimas tengan sólo la posibilidad de publicitar algún acto de rendición de cuentas bajo las siguientes condiciones:

- a) Una semana antes de su presentación y cinco días después de esa fecha;
- b) Por una sola vez al año;
- c) En medios de comunicación de cobertura estatal;
- d) Sin fines electorales; y,
- e) Nunca se emitirán dentro del periodo de campaña electoral la difusión de mensajes, ni se llevará a cabo la realización del propio informe de labores.

Consecuentemente, si todas estas prescripciones no dejan sin efectos las repetidas prohibiciones en materia electoral contenidas en el artículo 134 constitucional, sino que más bien las precisan tratándose de la rendición de cuentas, es inexacto lo que afirma el Partido del Trabajo en el sentido de que la norma reclamada contenga excepciones a esas taxativas, ya que tal precepto de la Norma Fundamental, en la parte que se comenta, no canceló la publicidad gubernamental de todo tipo, sino únicamente la que pudiera tener como propósito favorecer a un partido político, o la de rendir culto a la personalidad de un servidor público mediante la emisión de mensajes con su nombre, imagen, voz o símbolos asociados visualmente con su figura o posición política, prohibiciones que subsisten aun durante la época en que se rindan los informes anuales de labores o de gestión gubernamental, conforme a la interpretación sistemática de todo el contenido del artículo 5° bis reclamado.

De esta manera, si los anuncios que difunda el Estado no tienen las características anteriores, particularmente los mensajes que tengan que ver con la promoción del ceremonial de un informe de la gestión gubernamental, no existe motivo alguno para que no puedan propalarse en los medios de comunicación social, a condición de que:

- a) Aludan al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que gráficamente impliquen a quien lo expone;
- b) Se refieran a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista; y,

- c) Los promocionales y el propio informe no constituyan un vehículo para enaltecer a la personalidad del gobernante, sino que sean diseñados para difundir, con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, el resumen anual de los datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, que permitan posteriormente evaluar el desempeño y la aplicación del gasto público.

Por tales motivos, la interpretación interrelacionada del contenido de todo el artículo 5° bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, permite reconocer la validez de su último párrafo, el cual fue reclamado por el Partido del Trabajo.

DÉCIMO PRIMERO. Características del informe que los partidos políticos deben rendir al Instituto Estatal Electoral sobre el proceso de selección interna de candidatos: artículo 105 Bis, segundo párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el cual establece lo siguiente (se transcribe el artículo completo):

(ADICIONADO, P.O. 11 DE ABRIL DE 2008)

"Artículo 105 Bis. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Estatutos y en los reglamentos,

acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

Durante los tres días hábiles anteriores al inicio del proceso electoral, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro el día previo al comienzo del proceso electoral, señalando la fecha de inicio del proceso interno, el método o métodos que serán utilizados, la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente, los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno, los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia, la fecha de celebración de la asamblea electoral, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna."

En su segundo concepto de invalidez el Partido del Trabajo en su acción de inconstitucionalidad **78/2008**, sostiene lo siguiente:

- a) La norma impugnada establece, que durante los tres días hábiles anteriores al inicio del proceso electoral, los partidos deberán determinar conforme a sus estatutos, la

forma en que habrán de elegir a sus candidatos, así como los métodos y procedimientos para tal proceso de elección, lo que claramente vulnera lo dispuesto en las bases constitucionales y legales establecidas en los artículos 41, fracción I, segundo párrafo y 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Federal y 46, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

b) La disposición legal que establece la obligación, relativa a que en una fecha determinada (tres días hábiles anteriores) los partidos políticos deberán informar la modalidad y procedimientos para la elección de candidatos, violenta lo establecido en los artículos antes citados, pues pretende condicionar lo ya establecido en la norma interna de cada uno de los partidos políticos existentes, para la elección de candidatos y dirigentes, forzando con ello a que se realicen actos, que en los estatutos de los Partidos Políticos ya se encuentran previstos en fechas y momentos distintos al mandato legal, cuya invalidez se reclama; luego entonces, ya que establece determinar durante tres días previos al inicio del proceso electoral qué modalidad y procedimiento de elección habrán de acoger aquellos, lo que les generará duda e incertidumbre respecto a dichos actos.

c) El Reglamento de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática en su artículo 26 establece que: ***“Artículo 26. La convocatoria para elegir candidatos a puestos de elección popular deberá publicarse a más tardar 90 días antes del inicio del plazo para el registro de candidatos previsto en la***

ley electoral respectiva, debiendo señalar lo siguiente: a) La fecha de la elección de los diferentes cargos a elegir por voto universal, directo y secreto, la elección deberá ser a más tardar 30 días antes del inicio del plazo para el registro de candidatos correspondiente o definición de candidatos previsto en la ley electoral respectiva. La fecha de elección podrá ser posterior, cuando en el ámbito electoral que corresponda la elección se esté desarrollando un proceso electoral diferente o así lo permita la ley electoral de que se trate.”

d) El Partido Acción Nacional para la elección de gobernadores establece en su Reglamento de Elección de Candidatos a Cargos de Elección Popular lo siguiente: “Artículo 33. Por lo menos sesenta días antes de la fecha del proceso electoral interno, el Comité Directivo Estatal, previa autorización del Comité Ejecutivo Nacional, aprobará y publicará la convocatoria para la elección del Candidato a Gobernador del Estado, el cual debe contener: [...].”

e) La obligación cuya constitucionalidad se reclama interviene con la normatividad interna de los partidos políticos que se señalan como ejemplo, al ordenar un momento distinto en donde habrá de determinarse el proceso de elección interna de candidatos, y en consecuencia, modificando lo dispuesto en las normas que ya fueron aprobadas por los mismos partidos y que fueron sancionadas por el Instituto Federal Electoral, y en su caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- f) Incluso se advierte una contradicción dentro de la misma norma, ya que el primer párrafo del artículo 105 bis establece y define que debe entenderse por un proceso interno de selección, además de que reconoce a los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido, como las disposiciones que regulan los procesos de selección partidaria.
- g) En tales condiciones no existe certeza sobre la realización del procedimiento interno de selección lo que implica que se generen disposiciones que contradicen el pacto federal, ocasionando falta de certeza para la realización de los actos de naturaleza electoral, violentándose en consecuencia los incisos b) y f) del artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal.
- h) La disposición cuya invalidez se reclama vulnera la capacidad de auto-organización y autonomía de los partidos políticos, garantía otorgada por su calidad de entes de interés público, pues se pretende, como se ha señalado, establecer disposiciones que modifican la ejecución de sus procesos internos de autogestión y organización, los cuales son revisados y declarados como constitucionales por la autoridad electoral, y en su caso jurisdiccional correspondiente. En este sentido, se vulnera también la capacidad de auto-organización de ciudadanos que integran los partidos políticos y en consecuencia se violentan los artículos 9º, 35 y 36, por cuanto al derecho de asociación y auto gestión de los ciudadanos que integran los partidos.

- i) No existiendo ninguna razón que tenga que ver con la organización y/o funcionalidad del proceso electoral que implique que deba determinarse el momento que la ley establece, por lo que la norma impugnada tampoco encuentra asidero en ese sentido, vulnerando la capacidad de autonomía y autogestión de los partidos políticos involucrados, pues la norma combatida pretende ir más allá de las disposiciones estatutarias, limitándolas y/o modificándolas, vulnerando el derecho de asociación partidaria y las disposiciones federales e internas de cada instituto político en el marco jurídico mexicano.
- j) La obligación impuesta por el legislador fuera de las normas estatutarias, relativa a determinar el modo de elección y el proceso que habrá de llevarse a cabo por parte de los partidos políticos, vulnera rotundamente la garantía partidaria interna que beneficia a los ciudadanos y a sus miembros y que les da seguridad jurídica para entrar a un proceso de elección interna, conforme a las reglas que los propios ciudadanos se dieron en su partido político para la elección de candidatos a cargos de elección popular ya que dicha prerrogativa les es otorgada por nuestra Carta Fundamental, lo que también vulnera lo establecido en los artículos 9º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en consecuencia, los principios de certeza y legalidad que deben ser salvaguardados en las normas electorales.

Por su parte, los artículos 41, fracción I, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso f) constitucionales, establecen lo siguiente:

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. [...]

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.”

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

[...].”

Son infundados los conceptos de invalidez formulados por el Partido del Trabajo en los que esencialmente alega que el segundo párrafo del artículo 105 Bis, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, infringe la prohibición de que las autoridades electorales intervengan en los asuntos internos de los partidos, ya que, contrario a lo aducido, la norma contenida en dicho precepto no propicia una intromisión en la organización interior de los partidos, sino que marca el periodo de inicio de los procesos de selección interna de los partidos políticos que pretendan contender en las elecciones, a fin de uniformar éste y los subsecuentes plazos en los que el proceso electoral habrá

de desenvolverse, con lo que también quedan definidos los límites de las autoridades electorales para revisar solamente la legal aplicación de las normas que los propios partidos, a ese respecto, fijaron libremente.

En efecto, en el primer enunciado del segundo párrafo en cuestión se ordena a los partidos políticos que fijen — conforme a sus estatutos— el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate, lo cual atiende al claro propósito de que quienes tengan la intención de ser postulados conozcan, en su oportunidad, cuáles serán el método y los requisitos a los que habrán de ajustarse para ser reconocidos como candidatos de un partido.

Conforme al precepto controvertido, el contenido de las reglas internas de selección no es algo que concierna a la autoridad electoral, ya que, por el momento, lo único que se exige es que exista certeza y coincidencia en cuanto al plazo para que las dirigencias fijen el procedimiento de selección de los aspirantes a candidatos, de forma tal que todos los partidos, dentro de un lapso perfectamente definido en la ley, materialicen sus normas estatutarias respecto de una determinada elección, señalando los términos de las bases que habrán de observarse para determinar quiénes serán postulados en los comicios de que se trate.

Sin una norma como la reclamada podría acontecer que cada partido, sin un plazo mínimo para hacerlo, caprichosamente eligiera el momento que considerara más adecuado para establecer la metodología a seguir en sus

elecciones internas, con la consecuente incertidumbre que se generaría en la ciudadanía, y particularmente en los aspirantes a candidatos, quienes no sabrían con precisión en que época las dirigencias partidistas abren el inicio de los actos preparatorios en orden a escoger quiénes serán las personas postuladas.

De esta manera, la disposición tildada de inconstitucional ordena que en los tres días hábiles previos al inicio del proceso electoral, los partidos políticos establezcan los procedimientos internos para la selección de candidatos, cuyos resultados deberán hacerse del conocimiento de la autoridad electoral el día previo al inicio del citado proceso, lo cual implica que los partidos, si bien gozan de tres días hábiles para deliberar, el último de ellos, ni antes ni después, deberá destinarse a la entrega de los datos que exige el propio precepto.

El otro enunciado del párrafo segundo del artículo 105 Bis impugnado, muestra con claridad que el establecimiento del plazo de tres días hábiles para la fijación de las bases de las precandidaturas, propende a la equidad en la contienda a través de su calendarización, ya que en el último día de ese lapso todos los partidos harán llegar a la autoridad electoral el contenido de dicho procedimiento, en el cual tienen absoluta libertad para fijar:

- a) La fecha de inicio del proceso interno;
- b) El método o métodos que serán utilizados;
- c) La fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente;

- d) Los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno;
- e) Los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; y,
- f) La fecha de celebración de la asamblea electoral, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna.

Por otra parte, si el proceso electoral se inicia ciento dos días naturales antes del primer domingo de julio del año en que corresponda la elección —día en que tiene lugar la jornada electoral— y las precampañas dan inicio ciento un días naturales anteriores al día de la elección, esto quiere decir que al día siguiente al en que los partidos políticos entregan a la autoridad electoral el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, se pueden iniciar legalmente los actos relativos al registro y posterior proselitismo de los precandidatos, cuyo plazo está limitado a treinta días, lo que reafirma el orden secuencial que se busca en las fases del proceso para preservar la equidad en la contienda.

Estos otros tres plazos de ciento dos, ciento uno y treinta días naturales están previstos en el primer párrafo del artículo 104 y en el quinto párrafo del artículo 106, ambos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que al efecto disponen:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 11 DE ABRIL DE 2008)

“Artículo 104. La etapa preparatoria de la elección inicia con la sesión del Consejo

General del Instituto en que emita la declaratoria correspondiente, la que deberá efectuarse ciento dos días naturales antes del primer domingo de julio del año en que corresponda la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral.

[...].”

(REFORMADO, P.O. 11 DE ABRIL DE 2008)

“Artículo 106 BIS.

[...]

Las precampañas darán inicio ciento un días naturales anteriores al día de la elección. No deberán durar más de treinta días naturales.

[...].”

Ahora, para que cada partido pueda dar cumplimiento a este tipo de normas, tendientes a estandarizar el momento en que se deberán tomar los acuerdos sobre los procedimientos internos de selección, es evidente que las disposiciones estatutarias que existieran en contrario no podrían tener aplicación, y las mismas en tal caso deberán interpretarse en función de lo que la legislación electoral local establezca, pues sería del todo ilógico que la ley tuviera que ceder frente a las reglas internas de los partidos, cuyo contenido no puede equipararse jerárquicamente al de aquélla, porque en la ley está plasmada la voluntad popular, y los estatutos contienen normas jurídicas individualizadas a las que sólo adscriben su conducta los militantes de los partidos.

Además, la circunstancia de que se trata de partidos políticos nacionales que intervienen en elecciones locales tampoco justifica que su régimen estatutario deba ser observado por las legislaturas de los Estados, ya que su intervención en estos comicios los obliga al cumplimiento de lo que señale la legislación de las entidades federativas y del Distrito Federal, tal como se precisó por este Tribunal Pleno en el siguiente criterio:

“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU INTERVENCIÓN EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁ SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL. El artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en relación con dichos entes, que "la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral."; por otra parte, en términos del inciso i) de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución Federal, se faculta a las Legislaturas Locales para que tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Del análisis sistemático de los citados numerales se concluye que es facultad de las Legislaturas Locales regular lo relativo a los delitos y faltas en materia electoral por incumplimiento a la normatividad respectiva, por lo que a las autoridades electorales estatales les corresponde sancionar a los

actores políticos que intervengan en los procesos de la entidad federativa de que se trate, entre ellos, a los partidos políticos nacionales, por las infracciones que cometan a la normatividad electoral, inclusive con la suspensión o cancelación de su inscripción local. Lo anterior no significa que con ese tipo de sanción se impida a los partidos políticos nacionales participar en las elecciones estatales o municipales, pues una cosa es el derecho constitucional que tienen de participar en ese tipo de procesos derivado de lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Norma Fundamental y, otra la obligación que tienen de cumplir con la normatividad que regula su intervención en los procesos locales, es decir, el derecho de participar en procesos electorales municipales y estatales deriva de su sola calidad como partidos nacionales; sin embargo, su intervención está sujeta a las disposiciones legales que rijan esos procesos electorales, entre ellas, la de cumplir con las reglas que para la participación en esos procesos el legislador local establece. Además, la facultad de las autoridades electorales estatales, tratándose de partidos políticos nacionales es la de que en su momento puedan suspender o cancelar únicamente la inscripción que le hubieran otorgado y no así su registro, por virtud de que éste es expedido por autoridad federal, y

es a ésta a quien en todo caso le corresponde determinar sobre la cancelación, suspensión o permanencia del registro de los partidos nacionales.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, Octubre de 2002, Tesis: P./J. 45/2002, página: 680).

Por un elemental respeto a los principios de primacía y de autoridad formal de la ley, que impiden a las normas subordinadas modificar el contenido de las disposiciones de las cuales derivan, el probable conflicto que llegara a suscitarse entre la ley electoral y las disposiciones estatutarias tendría que resolverse necesariamente en favor de aquélla, desplazando a las segundas, porque éstas deben encontrar la razón de su validez en la ley, y no a la inversa.

Asimismo, en cada legislación, federal o estatal electoral, bajo la que participen los partidos nacionales, podrían encontrar distintas reglas para normar los lapsos para deliberar sobre sus procesos de selección interna, ya sea mediante la institución de periodos mínimos, o de plazos fijos, como ocurre en la especie.

Pero esta variedad imprevisible de posibilidades no hace inviables las medidas legislativas de esta índole, ya que las normas estatutarias a este respecto son las pueden llegar a no tener eficacia, primero, porque cada legislación tiene libertad para configurar el sistema de control del periodo en el cual los partidos deban fijar el procedimiento para sus elecciones internas, en tanto que en este aspecto

la Constitución Federal no establece restricción alguna, y en cambio sí obliga a que se preserve la certeza, imparcialidad y objetividad, en este caso, a través de la creación de normas que obliguen a los partidos a que el pulso de los actos electorales se verifique bajo pautas de comportamiento regladas y sincronizadas con la mayor precisión posible.

En segundo lugar, porque la diversidad de partidos multiplica las posibilidades de autorregulación que cada uno de ellos discrecionalmente quisiera elegir, y ello hace precisamente más necesario que la ley prevalezca sobre un sinnúmero de supuestos que probablemente existirían en torno a la fecha de tal acontecimiento deliberativo, lo cual hace conveniente que en forma legal se fije al menos un mínimo de tiempo a las dirigencias partidistas para que tomen sus acuerdos convocatorios antes del inicio del proceso electoral.

Cabe agregar que el segundo párrafo del artículo 105 bis reclamado, sirve también para fijar el grado de intervención que eventualmente podría tener la autoridad electoral en caso de inconformidades suscitadas dentro del proceso de selección de los candidatos de los partidos políticos, ya que con la presentación, uniforme y oportuna, de los datos relativos al procedimiento aplicable para la nominación de las personas postuladas a cargos de elección popular en comicios locales, el organismo administrativo o la autoridad jurisdiccional, en su caso, podrán revisar la legalidad de la aplicación de las propias determinaciones del partido de que se trate.

De esta manera, son los partidos políticos los que diseñan el método que libremente elijan para la búsqueda de sus candidatos, permitiéndoles a las autoridades electorales única y exclusivamente revisar que se cumpla con lo que los propios partidos determinaron previamente, evitando con ello un grado de intervención mayor.

Finalmente, respecto de la violación que el Partido del Trabajo aduce con relación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no es factible el estudio de tal argumento, porque en materia de acciones de inconstitucionalidad se examina la regularidad constitucional de las leyes secundarias solamente en contraste con las disposiciones de la Norma Fundamental, en términos de lo dispuesto en su artículo 105, fracción II, en la cual taxativamente se establece que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá: ***“De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.”***

Consecuentemente, procede reconocer la validez del segundo párrafo del artículo 105 Bis de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

DÉCIMO SEGUNDO. Plazos para resolver los medios de impugnación en contra de los procesos de selección interna de candidatos: artículos 311 y 312, los cuales establecen lo siguiente:

(ADICIONADO, P.O. 11 DE ABRIL DE 2008)

"Artículo 311. Los medios de impugnación internos que se interpongan con motivo de los resultados de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, deberán quedar resueltos en definitiva a más tardar cuatro días naturales después de la fecha de realización de la consulta mediante voto directo o de la asamblea en que se haya adoptado la decisión sobre candidaturas.

La omisión a lo dispuesto por el presente artículo, podrá recurrirse ante la sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación."

(ADICIONADO, P.O. 11 DE ABRIL DE 2008)

"Artículo 312. Los medios de impugnación que presenten los precandidatos debidamente registrados, en contra de los resultados de elecciones internas o de la asamblea en que se hayan adoptado decisiones sobre candidaturas, se presentarán ante el órgano interno competente, a más tardar dentro de los dos días naturales siguientes a la emisión del resultado o a la conclusión de la asamblea."

En su tercer concepto de invalidez el Partido del Trabajo en su acción de inconstitucionalidad **78/2008**, sostiene lo siguiente:

- a) Los artículos antes citados violentan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las bases establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los Estatutos y Reglamentos Internos de los partidos políticos, pues se establece la obligación de resolver a más tardar cuatro días después de haberse llevado a cabo el proceso electivo interno correspondiente. De igual forma se establece que para la interposición de medios de impugnación los candidatos en el proceso interno que corresponda deberán presentar los medios de impugnación dentro de los dos días siguientes al proceso electivo.
- b) Las disposiciones cuya invalidez se reclaman, vulneran el artículo 46, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el sistema jurídico partidario en su conjunto, respecto a varios partidos políticos, al establecer la obligación de los candidatos de presentar medios de impugnación y resolverlos, dentro de términos (dos días para la presentación de medios y cuatro días para su resolución) que se encuentran fuera de las normas internas de los partidos políticos siguientes:

1 PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. CAPÍTULO NOVENO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTROVERSIAS Y SANCIONES. “Artículo 86. *Cualquier controversia que se suscite respecto a los procesos de elección de candidatos podrá ser presentada por el aspirante o precandidato ante la Comisión Electoral o, en su defecto, ante los*

**directivos del Partido responsable del proceso.----
Los asuntos en controversia deberán presentarse por escrito, con los elementos o documentos a que se refiera el caso, a más tardar cinco días hábiles después de la fecha en que se haya suscitado el motivo de la reclamación.--- Las resoluciones de la Comisión o Comité correspondiente podrán ser revisadas por el órgano superior jerárquico.”--- “Artículo 87. Las controversias que la Comisión o Comité conozcan y las reclamaciones que éstos declaren procedentes podrán, además, derivar en la cancelación de la precandidatura o candidatura y en el inicio de los procedimientos disciplinarios correspondientes.”**

- 2 PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. REGLAMENTO GENERAL DE ELECCIONES Y CONSULTAS. “Artículo 108. Durante el proceso electoral interno todos los días son hábiles, lo cual es aplicable a todos los plazos señalados en este Reglamento. Los días se considerarán de veinticuatro horas y los plazos por horas se contarán de momento a momento.--- Los medios de defensa deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnada.”--- “Artículo 112. Las impugnaciones que sean competencia de la Comisión Nacional de Garantías se resolverán en términos los (sic) siguientes:--- a) Las que se reciban antes de la jornada electoral deberán**

resolverse dentro de los seis días siguientes a su admisión;--- b) Las que se presenten en contra de resultados finales de las elecciones relativas a la renovación de los órganos del Partido se deberán resolver a más tardar siete días antes de la toma de posesión respectiva;--- c) Las que se presenten en contra de los resultados finales de las elecciones en relación con la postulación de candidatos a cargos de elección popular, deberán resolverse diez días antes del inicio del plazo de registro de candidatos respectivos, de acuerdo a lo dispuesto por las leyes electorales; y--- d) Las que se presenten en contra de registros de candidatos o precandidatos para participar en la elección interna, deberán resolverse quince días antes de la jornada electoral interna.”

3 PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO. ESTATUTOS. CAPÍTULO X. DEL PROCEDIMIENTO ANTE LAS COMISIONES DE HONOR Y JUSTICIA. *“Artículo 29. Del procedimiento para dirimir conflictos ante la Comisión Estatal y Nacional de Honor y Justicia.--- [. ..]--- Los recursos previstos en los presentes estatutos deberán presentarse dentro de los tres días contados a partir del día siguiente a que se tenga conocimiento del acto o resolución.”*

4 PARTIDO DEL TRABAJO. ESTATUTOS. *“Artículo 55. La Comisión Nacional de Garantías, Justicia y Controversias deberá emitir dictamen sobre las quejas, conflictos y controversias en un plazo*

máximo de sesenta días naturales, contados a partir de la fecha de presentación del recurso correspondiente. El dictamen será presentado ante la Comisión Ejecutiva Nacional, que resolverá el caso en primera instancia. Si el interesado se inconformara mediante Recurso de Apelación ante esta instancia, en un plazo no mayor de diez días naturales contados a partir de que le sea notificada la resolución, corresponderá al Consejo Político Nacional confirmar, modificar o revocar, en su caso, la resolución correspondiente, en una asamblea en cuyo orden del día se incluya en tiempo y forma el asunto.

- 5 REGLAMENTO DE ELECCIONES. CONVERGENCIA. “Artículo 63. Los candidatos afectados por la resolución que haya dictado la comisión de elecciones de que se trate deberán, antes de concurrir a otra instancia, recurrir en un término de cuatro días naturales, contados a partir del día siguiente al de la elección, de no hacerlo en este tiempo se tendrá por consentida la elección y sus resultados.--- “Artículo 64. Las resoluciones dictadas por las comisiones de elecciones de las entidades federativas, que hayan calificado elecciones, internas o de elección popular ya sean locales o federales, podrán ser revisadas en apelación por la Comisión Nacional de Elecciones en un término de cuatro días naturales contados a partir del siguiente día en que se haya efectuado la elección.”**

- c) La normatividad interna de los partidos, en cita, no establece cuatro días para resolver los medios de impugnación interpuestos por candidatos, lo mismo acontece respecto a los tiempos para la presentación de éstos, es decir, que no hay coincidencia con la normatizada de inconstitucional y lo que establece cada uno de los partidos políticos en su normatividad interna.
- d) La mayoría de los partidos con registro nacional, ante el Instituto Federal Electoral, en el ámbito de sus disposiciones internas establece un periodo de tiempo para la presentación y resolución de medios de impugnación, fuera de a lo que pretenden obligar las normas cuya invalidez se reclama. Debiendo puntualizarse que las disposiciones internas de los partidos políticos se encuentran establecidas y declaradas constitucionales y legales por el Instituto Federal Electoral, y en su caso, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- e) Claramente se vulnera lo dispuesto en las bases constitucionales y legales establecidas en los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Federal, así como en el artículo 46, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los cuales se deduce que los partidos políticos gozan de autonomía y capacidad de auto-organización, de ciudadanos, además de que son el medio que la propia Constitución considera como preferente, para que los ciudadanos en ejercicio de su auto-organización aspiren al poder público.

- f) La regulación de los procesos de elección interna de los partidos y las reglas al respecto, son de su ámbito de competencia, pues tienen la obligación de establecer tiempos y procesos de selección (artículos 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 41 constitucional) en su normatividad interna; y en consecuencia, lo hacen estableciendo sus propias normas de convocatoria y registro de candidatos internos, normas que forman parte del sistema constitucional electoral y del funcionamiento y auto-organización de los partidos.
- g) También se observa una vulneración a las garantías constitucionales de los artículos 9°, 35 y 36, por cuanto al derecho de asociación y auto gestión que los ciudadanos que integran dichos partidos tienen. No existiendo alguna razón que tenga que ver con la organización y/o funcionalidad del proceso electoral que implique que deban interponer recursos en los dos días siguientes a la jornada electoral o proceso electivo correspondiente, así como cuatro días respecto a la obligación de la resolución que corresponda, por lo que la norma impugnada tampoco encuentra asidero en ese sentido, vulnerando la capacidad de autonomía y autogestión de los partidos políticos involucrados.
- h)** Las normas impugnadas también entran en contradicción con las disposiciones de la propia Ley Electoral del Estado de Querétaro, como puede apreciarse de lo previsto en el artículo 105 bis en su primer párrafo que establece: **“Artículo 105-Bis. Los**

procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta ley, en los Estatutos y en los reglamentos acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.”

- i) La Ley Electoral de Querétaro reconoce el sistema de autogestión y organización de los partidos políticos y la existencia de sus normas internas, reconocimiento respecto del origen y normatividad de los procesos internos, que claramente entra en conflicto con las normas cuya invalidez se reclama, pues los artículos combatidos pretenden ir más allá de las disposiciones estatutarias, limitándolas y/o modificándolas, vulnerando el derecho de asociación partidario y las disposiciones federales y partidarias en el marco jurídico mexicano.

- j) La normatividad cuya invalidez se reclama vulneran también lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer limitaciones a derechos partidarios de impugnación y resolución, que vulneran el acceso a la justicia interna partidaria y la propia garantía partidaria de una impartición de justicia completa (dejando de un lado la estructura con la que las instancias de justicia interna de los partidos enfrentan la recepción, sustanciación y resolución de las controversias).

- k) La garantía de justicia completa y el derecho de impugnar, preferentemente, con mayor cantidad de días, que les proporciona la legislación interna partidaria a los ciudadanos integrantes de los partidos que se señalan, son derechos que las normas cuya invalidez se combate vulneran. Violentándose los artículos 14 y 16 de la constitución al dejarse de ofrecer las garantías jurídicas que se otorgan en las normas estatutarias y que los miembros del partido se dieron en el ámbito de sus normas internas.
- l) Tiene aplicación en la presente impugnación por lo que respecta a los conceptos de invalidez segundo y tercero la siguiente tesis S3EL 008/2005, de la Tercera Época, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, visible a páginas 559-560 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, del rubro que a continuación se transcribe: **“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD, y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL, DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS.”** Así como también la diversa tesis S3EL 009/2003, de la Tercera Época, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, localizable en las páginas 562-564, de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, del rubro que a continuación se transcribe: **“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY.”**

Son infundados los conceptos de invalidez antes sintetizados ya que la fijación de plazos generales para interponer recursos, así como para resolverlos, respecto de los resultados de las selecciones internas de los partidos, no implica una intervención injustificada de la autoridad electoral en la organización propia de los mismos, ya que solamente se cumple con el deber de mantener la equidad en la contienda a través de la regulación uniforme de las garantías procesales que permitan, a los aspirantes inconformes con la designación de candidatos obtener oportunamente una resolución de sus impugnaciones, para que, en su caso, tengan en igualdad de condiciones el tiempo suficiente para acudir ante la autoridad jurisdiccional local a elevar sus quejas, independientemente del partido al que pertenezcan.

La solución de los conflictos postelectorales en el seno de los partidos conlleva la posibilidad de que tales diferendos redunden en el ámbito exterior, una vez que se han agotado los medios de impugnación previstos en sus estatutos, porque puede acontecer que el afectado tenga la necesidad de comparecer ante la jurisdicción electoral a demandar la protección de un derecho político-electoral que considere lesionado.

Por su parte, el inciso m) de la fracción IV del artículo 116 constitucional establece que las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando

en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, lo que quiere decir que las legislaturas de los Estados deberán asegurar que durante todas las fases de los comicios los participantes tengan a su alcance los recursos necesarios para hacer valer sus derechos, pero no en cualquier tiempo, sino dentro de los plazos adecuados antes de que adquieran firmeza las etapas del proceso en la que se suscitó la violación, de forma tal que las mismas no se tornen irreparables por la falta de solución oportuna de los recursos. El texto de dicho precepto es el siguiente:

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos

convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y [...].”

Esta disposición que tutela el principio de definitividad en materia electoral, conduce a estimar que resulta adecuado y razonable que el legislador propicie condiciones de igualdad para promover los medios de impugnación previstos en los estatutos de los partidos, así como para obtener, en breve plazo, una resolución definitiva de los mismos, de tal suerte que todos los ciudadanos sepan en una fecha cierta y determinada cuál es el grado de firmeza de las candidaturas que hubieran arrojado los correspondientes comicios internos, lo cual previsiblemente permitirá el inicio de las respectivas precampañas bajo la misma pauta temporal, una vez que transcurra el lapso legalmente previsto para su probable impugnación en sede jurisdiccional.

Si quedara a la voluntad de cada partido señalar los lapsos para impugnar los resultados de las elecciones internas, habría el riesgo de que algunos aspirantes, debido los distintos relieves que cada instituto político imprimiría a sus periodos procesales, tuvieran más o menos tiempo para impugnar ante los tribunales electorales las decisiones de sus órganos interiores, con la indeseable posibilidad de que el tiempo necesario para tramitar y resolver estos juicios atentara contra el principio de definitividad, poniendo en riesgo una etapa de la elección, o bien que se consumaran en forma irreparable las infracciones alegadas,

al no poder restituirse al afectado en el goce del derecho violado dado lo avanzado de la elección.

A este respecto incluso la fracción IV del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tratándose de elecciones locales está condicionada a que sea viable, tanto desde el punto de vista material como jurídico, la reparación de las violaciones alegadas, en los siguientes términos:

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

“Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de

entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

[...]

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

[...].”

Es innegable que la sujeción a plazos procesales determinados adscribe a las normas estatutarias que prevén el régimen recursal de los partidos una condición forzosa para la promoción y resolución de los medios de impugnación, pero este proceder no influye en modo alguno en los requisitos, legitimación o el contenido de las decisiones que se dicten, lo que pone de manifiesto que no

se está en presencia de una intervención en su organización interior, sino que únicamente se advierte una exigencia radical, pero necesaria, a fin de que se utilicen los mismos periodos en el accionar y para decir a quién asiste el derecho de ser candidato, lo que previsiblemente colocará en el mismo plano cronológico los resultados de las impugnaciones interiores de todos los partidos.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión, por identidad de razones, el siguiente criterio de este Tribunal Pleno:

“PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES. LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIONES II, III Y V, Y 56 BIS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO, AL PREVER CIERTOS REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LOS ESTATUTOS DE AQUÉLLOS, SON CONSTITUCIONALES. Los citados artículos prevén la obligación de los partidos políticos de incorporar en sus estatutos, el primero, los procedimientos de afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, quienes tendrán el derecho de participar en asambleas y convenciones, de integrar los órganos directivos y estar en condiciones de acceder a la información pública del partido (fracción II); procedimientos democráticos de elección de candidatos a cargos de elección popular y de sus órganos directivos, así como la enumeración de sus funciones, facultades y obligaciones, las que deben ser del conocimiento público (fracción III); así

como prever sanciones fundadas y motivadas, impuestas por órganos competentes previamente establecidos y que deben ser proporcionales a la infracción cometida (fracción V); y el segundo, el procedimiento claro para la elección de dirigentes en todos los niveles de organización, y garantizar la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, transparencia y certidumbre: previendo periodos fijos para la duración y renovación de mandos internos y procedimientos para la sustitución de ellos, y estableciendo reglas generales de la elección de los dirigentes y los requisitos mínimos. Ahora bien, los aspectos antes mencionados no representan una intromisión indebida en la vida interna de los partidos, pues la finalidad prevista por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los partidos políticos, consistente en la promoción de los principios democráticos incluye que éstos deben regir en su interior, pues sólo así permanecen en estrecha comunicación con sus miembros, con lo que se cumplirá el objetivo de permitir que los partidos sean organizaciones de ciudadanos que hagan posible su acceso al poder público; en tal virtud, es necesario que sus estatutos prevean un funcionamiento democrático verdadero, asegurando que cuenten con estructuras y prácticas de

participación que tengan el control de sus líderes y la colaboración de sus afiliados en la formación de estos liderazgos, pues de no existir elementos de certeza en cuanto a sus procedimientos internos y de transparencia en su funcionamiento, así como el establecimiento de garantías para sus afiliados, no cumplirían con la función que constitucionalmente tienen asignada. Por otra parte, el hecho de que el artículo 56 bis disponga que, además de lo previsto en el indicado artículo 56, los estatutos deben establecer un procedimiento claro para la elección de los dirigentes en todos los niveles de organización y que, para garantizar la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, transparencia y certidumbre, deben prever reglas respecto de los periodos de duración y renovación de sus mandos internos, así como procedimientos de sustitución de dirigentes electos, aparte de establecer reglas generales para su elección, es una cuestión que tampoco constituye una intromisión en la vida interna de los partidos políticos, por las razones previamente señaladas, en atención a que debe garantizarse la promoción del pueblo en la vida democrática de manera efectiva, y que no se dé lugar a la creación de cúpulas en las que siempre recaigan las decisiones y las candidaturas a cargos de elección popular,

puesto que tal situación sí sería contraria al espíritu del artículo 41, fracción I, de la Constitución de la República.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Noviembre de 2005, Tesis: P./J. 142/2005, página: 154).

Las disposiciones de rango constitucional que señalan que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos que señalen la propia Constitución y la ley, lo que hacen es reafirmar el principio de legalidad en materia electoral, para que tal intervención sólo sea posible, primero, si está codificada en la Norma Fundamental o en los ordenamientos secundarios; y segundo, si se hace con una finalidad respetuosa, pero sobre todo funcional, de los demás principios en materia electoral, tales como los de certeza, imparcialidad y objetividad, en cuyo caso habrá de ponderarse el origen de la medida intrusiva y la legitimidad del propósito que con ella se persigue.

En el caso concreto la regulación jurídica para que se uniformen los plazos procesales mencionados, se genera por la circunstancia de que es un hecho notorio que cada partido establece reglas propias para la impugnación de los actos suscitados al interior de su organización.

Asimismo, se observa que es legítima la finalidad que se persigue, porque al sincronizar la promoción y resolución de los recursos intentados en las selecciones internas, se logra ante todo certeza, porque se sabe con

precisión el momento en que todos los partidos agotaron las impugnaciones de las precandidaturas; imparcialidad, porque ningún partido podrá retrasar la solución de algún recurso en perjuicio de algún aspirante a candidato que hubiera sido derrotado; y objetividad, porque al instituirse con precisión plazos fatales, no existe posibilidad de que tanto la promoción, como la solución de los conflictos postelectorales, al interior de los partidos, queden sujetas a situaciones inciertas nacidas de la posible ambigüedad que hubiera en las normas estatutarias carentes de directrices establecidas en la ley local electoral.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión la siguiente jurisprudencia del Tribunal Pleno

"FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades

electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones,

instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, Noviembre de 2005, Tesis: P./J. 144/2005, página: 111).

Cabe agregar que al consignarse en el texto constitucional mediante el decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, que las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen la Constitución y la ley, los trabajos parlamentarios explicaron que con esta remisión expresa al principio de legalidad se quiso evitar una intromisión excesiva por parte de los órganos jurisdiccionales federales, en la interpretación de las normas que rigen la vida interna de los partidos, lo cual se calificó como una excesiva *'judicialización'*, en los siguientes términos:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Fecha de publicación: 13/11/2007

Categoría: DECRETO

Proceso legislativo: DICTAMEN/ORIGEN SENADORES

DICTAMEN

México, D.F., a 12 de septiembre de 2007.

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral.

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, fue turnada Iniciativa con Proyecto de Decreto suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios integrantes de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentada ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por el senador * * * * *

**** * * .***

[...]

La adición de un tercer párrafo en la Base I del mismo artículo 41, para delimitar la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos a lo que señalen la Constitución y la ley, se considera de aprobar en virtud del propósito general que anima la reforma en el sentido de consolidar un sistema de partidos políticos que cuente con un marco legal definido.

Al respecto, la iniciativa propone la siguiente redacción:

‘Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.’

Las Comisiones Unidas consideran que es de aprobarse por lo siguiente: la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos es un fenómeno negativo para la democracia mexicana; son varias las causas de tal fenómeno, pero quizá la más importante sea la continuada práctica de la autoridad jurisdiccional federal de realizar la interpretación de las normas constitucionales y legales en materia de vida interna de partidos, situación que ha derivado en la indebida práctica de sustituir la ley dictada

por el Poder Legislativo a través de sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que dan lugar a una compleja y vasta jurisprudencia en la materia, que a su vez retroalimenta la judicialización de la política a extremos cada vez mayores. Ésa no fue la intención ni el espíritu de la reforma electoral de 1996, que instauró el Tribunal Electoral y definió sus facultades y competencias.

La propuesta en comento dará lugar a la reforma de la ley secundaria, a fin de perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos internos para la protección eficaz y expedita de los derechos de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes.

[...].”

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Fecha de publicación: 13/11/2007

Categoría: DECRETO

Proceso legislativo: DICTAMEN/REVISORA

DIPUTADOS

DICTAMEN

México, D.F., a 13 de septiembre de 2007.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTÍCULO 134; Y SE DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, fue turnada la Minuta proyecto de decreto que reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones Unidas, con fundamento en los artículos 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 39, 45 numeral 6, incisos e) y f) y numeral 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 57, 60, 63, 65, 87, 88, 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y habiendo analizado el contenido de la Minuta de referencia, sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados el presente:

DICTAMEN**[...]**

Se adiciona un nuevo tercer párrafo a la Base en comento, a fin de delimitar los ámbitos de competencia de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos a lo que señalen expresamente la Constitución y la ley. Lo anterior es de aprobarse a la luz de la experiencia que se ha vivido en la década transcurrida desde la reforma de 1996, marcada por la creciente y muchas veces injustificada judicialización de la política partidista.

[...].”

De estos antecedentes del proceso legislativo que dio lugar a lo dispuesto en los artículos 41, fracción I, párrafo tercero, y 116, fracción IV, inciso f), de la Norma Fundamental, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución fijó un límite a la función jurisdiccional federal que profusamente, según se dijo, había considerado que le correspondían resolver las controversias interiores partidistas, de modo que para inhibir esa conducta, se consideró adecuado elevar a rango constitucional el mandato categórico de que los Tribunales Electorales sólo intervinieran en aquellos casos en los que estuvieran expresamente facultados por la Constitución o la ley para zanjar conflictos de intereses en el seno de los partidos.

De esta manera, ante el silencio de la ley, debe entenderse que a partir de la reforma constitucional citada la jurisdicción electoral local no está facultada para resolver litigios suscitados dentro de los partidos.

Menos aún puede considerarse que la norma legal reclamada vulnere las garantías de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva instituidas en el artículo 17 constitucional, ya que no propicia un retraso en la resolución de los recursos a los que alude; no impide que los conflictos se resuelvan en su integridad; no induce a que quien resuelva lo haga en determinado sentido; no establece el cobro de importe alguno por que se emita la resolución definitiva; ni, por último, establece alguna condición insuperable alguna para acudir a los tribunales.

Sirven de apoyo a la anterior conclusión las siguientes jurisprudencias de las Salas y del Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin

de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos - desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público —en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial— no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del

cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.”

(Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Abril de 2007, Tesis: 1a./J. 42/2007, Página: 124).

“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que,

mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.” (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su

Gaceta, tomo XXVI, Octubre de 2007, Tesis: 2a./J. 192/2007, página: 209).

“JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. *De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa*

fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.”

(Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, Septiembre de 2001, Tesis: P./J. 113/2001, página: 5)

Consecuentemente, procede reconocer la validez de los artículos 311 y 312 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

DÉCIMO TERCERO. Efectos. La declaración de invalidez de los preceptos legales que se han estimado inconstitucionales surtirá efectos a partir de la notificación

de la ejecutoria al Congreso del Estado de Querétaro que emitió las reformas reclamadas a la Constitución Política y a la Ley Electoral de dicho Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que al efecto disponen:

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

“Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

Cabe agregar que al declararse la invalidez de la porción normativa del párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, que dice: ***“...previa autorización de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.”***, y la del párrafo segundo del artículo 101 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en la porción normativa que dice ***“...previa aprobación de la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.”***, permitirá que dichos párrafos se lean de la siguiente manera:

‘Artículo 32. [...]

El Instituto Electoral de Querétaro podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste organice procesos electorales locales.’

‘Artículo 101.

[...]

(ADICIONADO, P.O. 11 DE ABRIL DE 2008)

El Instituto Electoral de Querétaro podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste organice procesos electorales locales.’

Con el mismo propósito de hacer explícita la lectura que tendría el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, a partir de la declaración de invalidez de sendas porciones normativas que dicen “**...y Acceso a la Información Pública**” y “**...y de acceso a toda persona a la información pública...**”, en su primer párrafo, y “**...y Acceso a la Información Pública...**”, en el segundo, se expone a continuación el texto que de manera continua tendría tal precepto:

‘Artículo 33. La Comisión Estatal de Derechos Humanos, es el organismo público autónomo, mediante el cual el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento.'

En el mismo sentido, la expulsión del orden jurídico del artículo Sexto transitorio del decreto de reformas a ese ordenamiento publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado **“La Sombra de Arteaga”** el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, en la porción normativa que dice **“La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública entrará en funciones en los términos descritos en el artículo 33 de la presente Constitución, a más tardar al concluir el periodo de los actuales Comisionados de la Comisión Estatal de Información Gubernamental.”**, deja intocado el primer enunciado de dicho transitorio a fin de que la lectura del mismo sea simplemente así:

‘ARTÍCULO SEXTO. Los Comisionados actuales de la Comisión Estatal de Información Gubernamental concluirán el periodo para el cual fueron electos.’

Finalmente, también se precisa que la declaración de invalidez de la porción normativa del párrafo primero de la fracción III del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, que dice: **“...correspondiendo dicho cargo al Regidor electo mediante el principio de representación proporcional del partido político que**

haya sido la primera minoría en la elección y a los que elija el Ayuntamiento de entre sus regidores.”; conduce a que a partir de que surta efectos la presente ejecutoria el primer párrafo de dicha fracción se lea de la siguiente manera:

‘Artículo 35. El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro.

Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se compondrá:

I...

II...

III. Hasta tres Síndicos.

...’

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad acumuladas **76/2008, 77/2008 y 78/2008.**

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 17, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado **“La Sombra de Arteaga”** el treinta y uno de marzo de dos mil ocho; así como la de los artículos 5° Bis, penúltimo párrafo, 105 Bis, segundo párrafo, 311 y 312 de la Ley Electoral del Estado de

Querétaro, reformados mediante decreto publicado en el mismo órgano informativo el once de abril de dos mil ocho.

TERCERO. Se declara la invalidez de los siguientes artículos de la Constitución Política del Estado de Querétaro: 32, párrafo segundo, exclusivamente en la porción normativa que dice: “**...previa autorización de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.**”; 33 pero sólo en las porciones normativas que dicen, en su párrafo primero, “**...y Acceso a la Información Pública**” y “**...y de acceso a toda persona a la información pública...**”, y, en su párrafo segundo “**...y Acceso a la Información Pública...**”, y 35, fracción III, párrafo primero, pero sólo en la porción normativa que dice: “**...correspondiendo dicho cargo al Regidor electo mediante el principio de representación proporcional del partido político que haya sido la primera minoría en la elección y a los que elija el Ayuntamiento de entre sus regidores**”; preceptos todos ellos reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado “**La Sombra de Arteaga**” el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, así como la del artículo Sexto transitorio de este último decreto, pero sólo en la porción normativa que dice: “**La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública entrará en funciones en los términos descritos en el artículo 33 de la presente Constitución, a más tardar al concluir el periodo de los actuales Comisionados de la Comisión Estatal de Información Gubernamental.**”; y se declara también la invalidez del artículo 101, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pero sólo en la porción normativa que dice: “**...previa**

aprobación de la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.” reformado mediante decreto publicado en el mismo órgano informativo el once de abril de dos mil ocho.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro “***La Sombra de Arteaga***” y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 17, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, que se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y porque se declarara la invalidez de dicho precepto y reservaron su derecho para formular voto de minoría; y el señor Ministro Valls Hernández reservó el suyo para formular un voto concurrente.

Al reconocimiento de validez del artículo 5° bis, penúltimo párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el que se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; los señores Ministros Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo votaron en contra y porque se declarara la invalidez de dicho precepto y reservaron su derecho para formular voto de minoría.

Y al reconocimiento de validez de los artículos 311 y 312 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el que se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Valls Hernández votó en contra y porque se declarara la invalidez de dicho precepto y reservó su derecho para formular voto particular.

No asistieron los señores Ministros Aguirre Anguiano y Franco González Salas, por estar desempeñando comisión de carácter oficial.

Firman el Ministro Presidente, la Ministra Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado José Javier Aguilar Domínguez, que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

MINISTRA PONENTE:

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

Esta hoja corresponde a la última de la sentencia relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo. Falladas en sesión del día veinticinco de septiembre de dos mil ocho, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad acumuladas **76/2008, 77/2008 y 78/2008.** **SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 17, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado **“La Sombra de Arteaga”** el treinta y uno de marzo de dos mil ocho; así como la de los artículos 5° Bis, penúltimo párrafo, 105 Bis, segundo párrafo, 311 y 312 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, reformados mediante decreto publicado en el mismo órgano informativo el once de abril de dos mil ocho. **TERCERO.** Se declara la invalidez de los siguientes artículos de la Constitución Política del Estado de Querétaro: 32, párrafo segundo, exclusivamente en la porción normativa que dice: **“...previa autorización de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.”**; 33 pero sólo en las porciones normativas que dicen, en su párrafo primero, **“...y Acceso a la Información Pública”** y **“...y de acceso a toda persona a la información pública...”**, y, en su párrafo segundo **“...y Acceso a la Información Pública...”**, y 35, fracción III, párrafo primero, pero sólo en la porción normativa que dice: **“...correspondiendo dicho cargo al Regidor electo mediante el principio de representación proporcional del partido político que haya sido la primera minoría en la elección y a los que elija el Ayuntamiento de entre sus regidores”**; preceptos todos ellos reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado **“La Sombra de Arteaga”** el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, así como la del artículo Sexto transitorio de este último decreto, pero sólo en la porción normativa que dice: **“La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública entrará en funciones en los términos descritos en el artículo 33 de la presente Constitución, a más tardar al concluir el periodo de los actuales Comisionados de la Comisión Estatal de Información Gubernamental.”**; y se declara también la invalidez del artículo 101, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pero sólo en la porción normativa que dice: **“...previa aprobación de la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.”** reformado mediante decreto publicado en el mismo órgano informativo el once de abril de dos mil ocho. **CUARTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro **“La Sombra de Arteaga”** y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Conste.

AVA/liss

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL Y JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2008 Y SUS ACUMULADAS 77/2008 Y 78/2008, PROMOVIDAS POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL PARTIDO DEL TRABAJO.

La sentencia de la mayoría considera que la permisión del artículo 5º Bis, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro¹ de publicar actos de rendición de cuentas una semana antes y cinco días después del informe de gobierno, por una sola vez al año, sin fines electorales y en medios de comunicación local, no contradice la prohibición constitucional de hacer promoción de la imagen de cualquier servidor público.

No coincidimos con esta conclusión. Nos parece que ésta es una forma de eludir la prohibición constitucional que tiene todo servidor público de publicitarse con motivo de su gestión y con recursos públicos.²

¹ ARTICULO 5-BIS. [...] Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año, en estaciones y canales con cobertura en la entidad y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de éstos podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

² Artículo 134.- [...] La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún

La reforma al artículo 134 constitucional pretende que no pueda influirse desde el Estado en las preferencias electorales incluyendo en la promociones oficiales nombres, imágenes, voces o símbolos que se relacionen directa o indirectamente con un servidor público.

El hecho de que se aluda a los actos de gobierno y que su finalidad sea el informar no son elementos suficientes para superar la prohibición constitucional, que si bien permite la comunicación y publicidad informativa, prohíbe asociarlos a los servidores públicos.

La gestión como servidor público es un dato relevante y fundamental en la toma de decisiones del electorado. En cualquier lugar del mundo, los votantes toman en cuenta los logros y los fracasos de un candidato en sus anteriores cargos para tomar su decisión, ya que es lógico que se prefiera votar por una persona con éxitos en su gestión.

Por ello, nos parece que la propaganda de los actos de gobierno ligados a la imagen de un servidor público siempre tendrá evidentes tintes electorales y esto es justo lo que pretende prohibir el artículo 134 constitucional, adicionado en el contexto de una reforma electoral que quiso privilegiar la equidad en los procesos y eliminar la ingerencia del gobierno en las elecciones y el desvío de fondos de comunicación social gubernamental hacia las contiendas.

caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Es cierto que la transparencia y la rendición de cuentas son fines constitucionalmente valiosos. Sin embargo, nos parece que puede informarse a la ciudadanía sin necesidad de ligar los actos de gobierno con la imagen de un servidor público, sino manteniendo los logros de gobierno como triunfos del Estado y no de un sujeto en concreto.

Por estas razones, no convenimos con la sentencia de la mayoría en este punto y consideramos que debe declararse la invalidez del artículo 5º Bis, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL

MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO