

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

**EXPEDIENTE: SUP-JDC-
569/2011 Y ACUMULADO SUP-
JDC-570/2011.**

**ACTOR: AGUSTÍN ALCOCER
ALCOCER**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
LVI LEGISLATURA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE
QUERÉTARO Y OTRA**

**MAGISTRADO: CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA: CLAUDIA VALLE
AGUILASOCHO, LAURA
ANGÉLICA RAMÍREZ
HERNÁNDEZ Y ARMANDO
AMBRIZ HERNÁNDEZ.**

México, Distrito Federal, a veintisiete de abril de dos mil once.

V I S T O S, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-569/2011 y su acumulado SUP-JDC-570/2011**, promovidos por Agustín Alcocer Alcocer y José Antonio Zumaya de la Mora, respectivamente, contra el desahogo del III punto del orden del día de la

sesión plenaria de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, efectuada el veintidós de febrero último, en cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del acumulado SUP-JRC-412/2010, que la autoridad responsable denominó “Elección de Consejero Electoral Propietario del Instituto Electoral de Querétaro”; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado en la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte:

I. El nueve de febrero de dos mil once, esta Sala Superior emitió sentencia en el juicio identificado con la clave SUP-JRC-412/2010, al que se ordenaron acumular los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, identificados con las claves SUP-JDC-1246/2010, SUP-JDC-1247/2010, SUP-JDC-1248/2010, SUP-JDC-1249/2010, SUP-JDC-1253/2010, SUP-JDC-1254/2010, SUP-JDC-1255/2010, SUP-JDC-1256/2010, SUP-JDC-1257/2010, SUP-JDC-1260/2010, SUP-JDC-1261/2010, SUP-JDC-1266/2010, SUP-JDC-1267/2010 y SUP-JDC-6/2011.

En la ejecutoria de marras se resolvió, en lo que interesa, lo siguiente:

PRIMERO. Se acumulan los expedientes SUP-JDC-1246/2010, SUP-JDC-1247/2010, SUP-JDC-1248/2010, SUP-JDC-1249/2

010, SUP-JDC-1253/2010, SUP-JDC-1254/2010, SUP-JDC-1255/2010, SUP-JDC-1256/2010, SUP-JDC-1257/2010, SUP-JDC-1260/2010, SUP-JDC-1261/2010, SUP-JDC-1266/2010, SUP-JDC-1267/2010 y SUP-JDC-6/2011 al SUP-JRC-412/2010.

En consecuencia, glótese copia certificada de la presente ejecutoria en los expedientes citados.

SEGUNDO. Se confirma la designación de Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Querétaro, realizada por la LVI Legislatura de dicha entidad, en los términos del considerando que antecede.

TERCERO. Se confirma la validez de la sesión de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, iniciada el treinta de noviembre de dos mil diez, en la que se designaron a los Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Querétaro, en términos de lo resuelto en el considerando que antecede.

CUARTO. Se modifica el acuerdo de designación de consejeros emitido en la sesión de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, iniciada el treinta de noviembre de dos mil diez, exclusivamente por lo que ve a la designación de Raúl Ruiz Canizales, por no reunir los requisitos legales para ocupar el cargo, en los términos de lo precisado en el último considerando de este fallo.

QUINTO. Se modifica el denominado “**Decreto por el que se eligen a los Consejeros Electorales Propietarios y Suplentes del Instituto Electoral de Querétaro, para el periodo comprendido del 15 de diciembre de 2010 al 14 de diciembre del 2017**”, exclusivamente por lo que ve a la designación de Raúl Ruiz Canizales, por no reunir los requisitos legales para ocupar el cargo, en los términos de lo precisado en el último considerando de este fallo.

SEXTO. Se ordena a la LVI Legislatura del Estado de Querétaro realizar nueva designación de consejero propietario en lugar de Raúl Ruiz Canizales, en términos de lo establecido en el último considerando de este fallo.

II. En vía de cumplimiento de la sentencia citada, el presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura del

Estado de Querétaro, informó a esta Sala Superior que por acuerdo del pleno de la legislatura, el veintidós de febrero del dos mil once, se emitió el “Decreto por el que se reforma el Decreto por el que se eligen Consejeros Electorales Propietarios y Suplentes del Instituto Electoral de Querétaro, para el periodo comprendido del 15 de diciembre de 2010 al 14 de diciembre del 2017”, en el cual en sustitución de Raúl Ruiz Canizales, cuyo nombramiento se dejó sin efectos en la ejecutoria de referencia, fue designado consejero propietario del Instituto Electoral de Querétaro Alfredo Flores Ríos.

III. Inconforme con la actuación de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro Agustín Alcocer Alcocer presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, radicándose con el número SUP-JDC-569/2011.

IV. De igual manera, José Antonio Zumaya de la Mora presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, contra esa determinación, radicándose con el número SUP-JDC-570/2011.

V. Por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil once, se ordenó escindir las demandas y, tramitar por cuerda separada la solicitud de aclaración de sentencia realizadas por los accionantes, para lo cual, por conducto

de la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal se realizó el turno correspondiente.

VI. Por acuerdo de la propia data, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó turnar la demanda escindida a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, a fin de que en su carácter de instructor y ponente del diverso juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-412/2910 y acumulados, substanciara el incidente de aclaración atinente. El mandato de turno se cumplimentó por el Secretario General de Acuerdos a través del oficio TEPJF-SGA-1336/11.

VII. Por proveído de veinticinco de marzo de dos mil once, se admitió a trámite el incidente de aclaración de sentencia en el SUP-JRC-412/2010 y acumulados, se ordenó formar el cuaderno incidental correspondiente y dar vista con copias simples de las demandas escindidas a las partes.

VIII. Entre el veinticinco y veintiocho de marzo del cursante año, los actuarios adscritos a esta Sala Superior realizaron las notificaciones y las vistas respectivas.

IX. Por acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil once, el magistrado instructor Pedro Esteban Penagos López consideró necesario pronunciarse sobre el cumplimiento de la ejecutoria, razón por la cual ordenó

substanciar el incidente en cita, así como también, dar vista a las partes con el informe de cumplimiento rendido por el presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, al que anexó copia del acuerdo del pleno de dicha legislatura, de veintidós de febrero del dos mil once, relativo al “Decreto por el que se reforma el Decreto por el que se eligen Consejeros Electorales Propietarios y Suplentes del Instituto Electoral de Querétaro, para el periodo comprendido del 15 de diciembre de 2010 al 14 de diciembre del 2017”, en el cual se designó como consejero propietario del Instituto Electoral de Querétaro a Alfredo Flores Ríos, en lugar de Raúl Ruiz Canizales, cuya designación se declaró ilegal en la ejecutoria respectiva.

X. Vencido el plazo concedido a las partes y recibidos los escritos de manifestación de los interesados, sin otras actuaciones por desahogar, ambos incidentes, tanto el de aclaración como el de ejecución de sentencia quedaron en estado de resolución.

XI. Por interlocutorias de diecinueve de abril último, se declaró, en su orden, improcedente el incidente de aclaración de sentencia e infundado el diverso de ejecución indebida de la ejecutoria dictada en el juicio de revisión constitucional número SUP-JRC-412/2010 y acumulados.

SEGUNDO. Resueltas las incidencias destacadas, se retomó la substanciación de los juicios ciudadanos que nos ocupa para determinar lo que en derecho corresponda respecto de los restantes planteamientos en ellos contenidos, a lo que se procede.

TERCERO. Admisión y cierre de instrucción. Como corresponde al trámite propio del medio de impugnación, en su oportunidad se admitieron las demandas y se cerró instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, base VI y 99, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184 y 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 2, 80, párrafo 1, inciso f) de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en el cual el promovente por su propio derecho, en calidad de aspirante a Consejero Electoral del Instituto del Estado de Querétaro, se inconforma con la

designación realizada el pasado veintidós de febrero de un Consejero Electoral propietario, al considerar en principio la aplicación de un precepto orgánico que juzga debe ser inaplicable por su contravención a la Carta Magna y además, porque en dicha designación, la cual constituye el acto concreto de aplicación de la norma que tilda de inconstitucional, transgrede en su perjuicio el principio de legalidad.

SEGUNDO. Acumulación. En los expedientes SUP-JDC-569/2011 y SUP-JDC-570/2011, existe conexidad, habidas cuenta que fueron promovidos contra los mismos actos derivados del procedimiento de designación de consejeros electorales del Instituto Electoral de Querétaro, en específico, contra el desahogo del III punto del orden del día de la sesión plenaria de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, efectuada el veintidós de febrero último, en cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del acumulado SUP-JRC-412/2010, que la autoridad responsable denominó “Elección de Consejero Electoral Propietario del Instituto Electoral de Querétaro”.

Por lo anterior, con el fin de facilitar la pronta y expedita resolución de los juicios en mención, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y

73 fracciones VII y IX del Reglamento Interno de este Tribunal, se ordena la acumulación del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-570/2011 al expediente SUP-JDC-569/2011, por ser éste el que se recibió primero.

En consecuencia, glósese copia certificada de la presente ejecutoria en el expediente SUP-JDC-570/2011.

TERCERO. Procedencia. Previo al estudio del fondo de la cuestión planteada, resulta indispensable determinar la procedencia del juicio ciudadano, para lo cual es menester analizar si se cumplieron con los requisitos generales y especiales exigidos en los artículos 8 y 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

A ese respecto, de los autos que conforman el expediente en que se actúa se desprende lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito, ante la autoridad responsable de la resolución que se impugna. En ella consta el nombre y firma autógrafa del actor; domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica con precisión el acto impugnado y la autoridad responsable, se enuncian los hechos y agravios que dicha resolución le causa, y se señalan los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. La resolución que constituye el acto que se combate a través del presente juicio debe tenerse como presentada en forma oportuna, a partir de tomar en cuenta, que si bien es verdad el promovente del juicio no señala la fecha en que conoció el acto que reclama, éste se materializó como lo identifica puntualmente, el veintidós de febrero de dos mil once, así, partiendo de ese dato cierto y del diverso consistente en que la demanda correspondiente se presentó el veintiocho siguiente, tenemos que la promoción del medio de impugnación que nos atañe, se dio en el transcurso del cuarto día hábil contado a partir de la materialización del acto de autoridad que se cuestiona, dado que el veintiséis y veintisiete de febrero fueron sábado y domingo y por tanto días inhábiles, de manera que, partiendo de la hipótesis más estricta de conocimiento en la propia data en que se realizó la designación cuestionada, cierto es que la promoción del presente juicio se realizó dentro del plazo legal a que refiere el artículo 8, de la ley de la materia.

c) Legitimación. El asunto en cuestión es promovido por parte legítima, toda vez que quien acciona el medio de defensa es un ciudadano que por sí y en forma individual hace valer presuntas violaciones a su derecho de conformar los órganos electorales, amén de que en la especie, el promovente ha sido incluido en calidad de candidato, dentro del universo de ciudadanos

que inscritos, cumplieron con los requisitos exigidos en la convocatoria respectiva para designar consejeros al Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

d) Definitividad. De autos se desprende que contra la decisión en controversia no procede en el ámbito local medio de impugnación a agotar dado que los previstos en el marco jurídico estatal (reconsideración, apelación e inconformidad) no contemplan la hipótesis de que se trata, por tanto, previo a la presentación del juicio para la protección de los derechos político electorales no existía el débito del accionante de agotar instancia previa. En este orden de ideas, es que la decisión controvertida para los efectos de la procedencia que se analiza se considera como definitiva.

CUARTO. Causas de improcedencia. La autoridad responsable hace valer como causales de improcedencia que el asunto reviste la naturaleza de cosa juzgada y que el acto está consumado de modo irreparable.

Basa su postura, por un lado, en que los actores pretenden hacer valer agravios que ya fueron materia de pronunciamiento por esta Sala Superior y que se relacionan con el cumplimiento de la sentencia dictada en los autos del SUP-JRC-412/2011 y acumulados; y por lo que hace a la consumación del acto reclamado que alega, sostiene que la sentencia del juicio de revisión

constitucional aludida, ya se cumplió y que incluso hay un acuerdo de instrucción relativo a su archivo como asunto totalmente concluido.

Esta Sala Superior estima que no se actualizan las causas de improcedencia invocadas.

En principio, en modo alguno existe cosa juzgada en el presente asunto, habida cuenta que en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-412/2010 y acumulados, se impugnaron diversos actos del procedimiento de designación de Consejeros del Instituto Electoral de Querétaro llevados a cabo por la LVI Legislatura del Congreso de la citada entidad federativa, y los agravios versaron sobre los siguientes temas:

El procedimiento de designación de consejeros vulneró formalidades esenciales, por no estar fundado y motivado.

No se distinguió entre procedimiento de designación y procedimiento de ratificación, en perjuicio de los consejeros que tenían derecho a esto último.

No se elaboró un dictamen en el que se analizaran los expedientes de cada participante y, por ende, se establecieran calificaciones objetivas para precisar quiénes reunían los mejores perfiles para ocupar el cargo.

La designación de consejeros no se realizó por la mayoría calificada que, en concepto de los actores, se integra con las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, esto es, con diecisiete diputados de los veinticinco que la componen.

La sesión de treinta de noviembre del dos mil diez y el Decreto respectivo no están debidamente fundados y motivados.

Se designaron consejeros a ciudadanos que no reunían los requisitos legales para ocupar el cargo y

Violación al derecho de petición del actor Miguel Ángel Álvarez Jiménez.

En cambio, en el asunto que se resuelve, se impugna de manera específica la elección de Consejero Electoral Propietario del Instituto Electoral de Querétaro recaída en la persona de Alfredo Flores Ríos, y los motivos de inconformidad versan esencialmente sobre la contravención a la Constitución Federal del numeral 78 parte in fine, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, a partir del acto concreto de aplicación consistente en la designación como Consejero Electoral Propietario del ciudadano Alfredo Flores Ríos, nombramiento que también se reclama por vicios propios de ilegalidad.

En esas condiciones, resulta claro que no existe cosa juzgada sobre el tema planteado en este juicio y su acumulado, ya que en el juicio de revisión constitucional electoral antes citado en modo alguno existió pronunciamiento alguno sobre la constitucionalidad del precepto impugnado en este asunto, por ende, no se actualiza la causa de improcedencia invocada por la autoridad responsable.

Además, tampoco se emitió decisión alguna respecto a los eventuales vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad del nombramiento de Alfredo Flores Ríos, como Consejero Electoral Propietario, y si bien este acto derivó del cumplimiento dado por la autoridad responsable a la ejecución del SUP-JRC-412/2010 y acumulados, este nuevo nombramiento puede ser analizado por vicios propios, precisamente porque dicha ejecutoria dejó en libertad de atribuciones a la autoridad responsable para que nombrara a un consejero propietario del universo de cincuenta y cuatro aspirantes y no la conminó a que designara, indefectiblemente, a Alfredo Flores Ríos.

Sucede lo mismo con la diversa causal citada por la autoridad, consistente en que el acto reclamado se encuentra consumado.

En efecto, en el caso concreto, como antes se dijo, se reclama designación como Consejero Electoral Propietario

del ciudadano Alfredo Flores Ríos, determinación que en modo alguno puede considerarse consumada irreparablemente, habida cuenta que existe la posibilidad de que, de declararse fundados los agravios que en su contra se hacen valer, pueda revocarse dicha designación.

Ahora, lo que la autoridad esgrime en el sentido que la sentencia del juicio de revisión constitucional pronunciada en el SUP-JRC-412/2011, ya se cumplió y que incluso hay un acuerdo de instrucción relativo a su archivo como asunto totalmente concluido, de ninguna forma trasciende a este juicio y su acumulado, precisamente por tratarse de una controversia diversa a la que aquí se resuelve.

QUINTO. Agravios del promovente. Conforme se desprende de la lectura de las demandas de los juicios ciudadanos, los motivos de perjuicio hechos valer son similares en ambas demandas, por lo que sólo se transcriben las relativas al SUP-JDC-569/2011:

“...

AGRAVIOS

PRIMER AGRAVIO

Fuente del Agravio.- La elección inconstitucional del ciudadano Alfredo Flores Ríos como consejero electoral propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14

de diciembre de 2017, por parte de los diputados integrantes de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, realizado por quince votos a favor y diez abstenciones.

Preceptos jurídicos violados.- Los artículos 14, 16, 35, 41, 99, 108, 125, 128, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a los numerales 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 93, 94, 97, 1011 y 102 del Reglamento del Senado de la República, 3, 135, 136, 137 y 141 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ambos del Congreso de la Unión, 1, 2, 7, 12, 13, 16, 17 fracción IV, 32, 38 y 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Conceptos de violación.- La LVI Legislatura del Estado de Querétaro, violó mis derechos político electorales al designar como consejero electoral propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017, al ciudadano Alfredo Flores Ríos, con quince votos a favor y diez abstenciones, en contra de lo dispuesto por el artículo 17 fracción IV de la Constitución Política del Estado de Querétaro, que especifica:

“...**ARTÍCULO 17.** Son facultades de la Legislatura:

IV. Elegir, con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, **a los Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Querétaro,** al titular de la Entidad Superior de Fiscalización y a los demás que determine la ley;...”

Sirve de argumento de este agravio, el incumplimiento por parte de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro a lo

ordenado por el citado artículo 17 fracción IV de la Constitución Política del Estado de Querétaro, ya que la inconstitucional elección del consejero electoral propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017, fue realizada por quince de los veinticinco diputados integrantes de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, cuando nuestra Ley Fundamental Local exige el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, siendo que a la fecha el Poder Legislativo se integra con veinticinco diputados, que divididos entre tres da 8.33 ocho punto treinta y tres, multiplicado por dos, resulta 16.66 dieciséis punto sesenta y seis, y por simple lógica salomónica no es posible obtener el 0.66 de voto, por lo que se requiere el voto de 17 diecisiete diputados, lo que no sucedió.

Debo señalar a su vez, que a la sesión del día veintidós de febrero de dos mil once **asistieron la totalidad de los legisladores, es decir, los veinticinco diputados que integran la LVI Legislatura del Estado de Querétaro**, por lo que no es lógico ni creíble aplicar un criterio simplista de funcionalidad de la Asamblea Legislativa de Querétaro y sí, los criterios *gramatical* -estuvieron todos los integrantes-, *sistemático* -los votos favorables conforman una primera unidad, contra los votos diversos que no conforman esa primera unidad- y *funcional* -logrando el funcionamiento pleno de la Asamblea Legislativa Queretana, que sesionó con absolutamente todos sus integrantes (25 de 25).

Así, es aplicable lo sostenido por esta Sala Superior al dictar sentencia en el acumulado SUP-JRC-412/2010, donde a fojas, de la 180 a la 188 señala en substancia que se requiere el **voto favorable de las dos terceras partes de los diputados presentes**, lo que implica que “...la designación sería válida, Incluso, con el voto favorable de once de ellos (10.6), pues esa cantidad representa las dos terceras partes de los diputados presentes en esa ocasión, siendo que en esa ocasión había dieciséis diputados

presentes al momento de la sesión y quince de ellos votaron a favor de la propuesta,...”.

El artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, estatuye que el Poder Legislativo se deposita en una asamblea integrada por representantes populares, electos cada tres años, de los cuales, quince se eligen por el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional, asimismo, establece que por cada diputado propietario se elige uno suplente.

El artículo 94 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, regula el quorum y establece que las sesiones del Pleno requerirán, para su validez, la conducción del Presidente de la Legislatura o del Vicepresidente en funciones de aquel y la presencia de la mayoría de los Integrantes de la Legislatura.

*Conforme a lo anterior, **si la Legislatura se integra con veinticinco diputados,** se entiende que la mayoría se integra por trece legisladores, razón por la cual, esta es la cantidad de integrantes de la legislatura que se requiere para que sesione válidamente el Pleno del Poder Legislativo del Estado de Querétaro....*

Ahora bien, en cuanto a la votación requerida para designar consejeros electorales locales, el artículo 17, fracción IV, de la Constitución Política de Querétaro establece: (transcripción del precepto legal).

La interpretación sistemática y funcional de dicho precepto permite concluir que las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura a que se refiere, debe entenderse en el sentido de que se trata de los legisladores presentes al momento de recabar la votación, pues en principio en el citado artículo 94 de la ley orgánica, prevé que una sesión del Pleno puede válidamente realizarse con la mayoría de la legislatura, esto es, con trece diputados, lo que se

corroborar con lo dispuesto en el artículo 31 de dicha ley, en la que se estipula que para el funcionamiento de la Legislatura, se requiere la asistencia de al menos trece diputados...

La funcionalidad de la Legislatura no puede depender de la voluntad unilateral de algunos diputados, siendo que su obligación constitucional, legal y política es la de acudir a todas las sesiones del Pleno, salvo que, por excepción, tengan justificación legal para no hacerlo, de tal manera que la posibilidad de integrar una mayoría calificada con las dos terceras partes de los diputados presentes, tiene como punto de partida el supuesto ordinario, es decir, una expectativa legal justificada, consistente en que los legisladores siempre podrán ejercer su voto asumiendo que, por regla general, deben estar presentes en las sesiones.

Lo anterior encuentra apoyo en lo sustentado en un caso similar por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en ese sentido, precisamente en torno a la fórmula de mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura de Querétaro, atendiendo para ello a la funcionalidad del órgano legislativo.

En efecto, al resolver la controversia constitucional 110/2006, el máximo tribunal del país analizó lo dispuesto en el otrora artículo 35, fracción VII, de la Constitución del Estado de Querétaro, el cual establecía que cuando el Poder Ejecutivo vetaba un proyecto, decreto o acuerdo, lo devolvería a la legislatura para que se sometiera de nuevo al procedimiento legislativo, requiriéndose para su aprobación de la votación calificada de las dos terceras partes de sus miembros, supuesto en el cual el gobernador estaría obligado a su publicación.

El Pleno de la Suprema Corte consideró que en la ley no se especificaba si se trata de los miembros presentes en la legislatura al momento de la votación o de la totalidad de los miembros de la legislatura,

por lo cual consideró que debería entenderse referida a los miembros presentes al momento de la votación, pues de no ser así, podría provocarse que en la sesión donde se discutiera el dictamen respectivo, resultara imposible obtener la votación calificada para superarlo, aun cuando dicha sesión estuvieran presentes los diputados necesarios para su validez, esto es, trece diputados....

En razón de lo anterior, debe estarse al criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a que la frase “con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura”, se entiende de los integrantes presentes, dado que las normas interpretadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 110/2006, son similares a lo dispuesto en el artículo 17, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, aplicable al supuesto de designación de consejeros electorales locales....

*Por lo argumentado, resultan infundados los agravios relativos a que la designación de consejeros locales no se realizó con la votación requerida para ello, pues en el caso está comprobado que había dieciséis diputados presentes durante toda la sesión, con lo cual se integró la legislatura con la mayoría de sus integrantes para sesionar válidamente en términos del artículo 94 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, razón por la cual, la designación sería válida, incluso, con el voto favorable de once de ellos (10.6), pues esa cantidad representa las dos terceras parías de los diputados presentes en esa ocasión, **siendo que en el caso había dieciséis diputados presentes al momento de la sesión y quince de ellos votaron a favor de la propuesta, lo cual revela que esa cantidad es superior a las dos terceras partes de los diputados presentes al momento de la votación y que con ello se colma el requisito previsto en el artículo 17, fracción IV de***

la constitución local, para designar los consejeros...”

Como se acredita con los medios probatorios que se anexan a este escrito, únicamente votaron a favor de la propuesta quince diputados, de los veinticinco legisladores presentes, mientras que en el asunto cuya resolución se transcribe, también votan quince diputados a favor, pero solamente se encuentran presentes dieciséis legisladores.

Debe hacerse notar que en el acta de la sesión de pleno de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, iniciada el día treinta de noviembre de dos mil diez, al contabilizar el resultado de la votación, se especifica en la página seis de la citada acta, que obra a fojas 248 doscientos cuarenta y ocho del acumulado de expedientes SUP-JRC-412/2010, radicado en esta H. Sala Superior que:

“...aparece una cédula en blanco pues no manifestó intención por ningún candidato y le puso la leyenda voto nulo...”

Este décimo sexto voto no fue computado, acertadamente y en contra de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, ya que no contenía un voto a favor y si era una abstención: activa en tanto que aparece una cédula en blanco pues no manifestó intención por ningún candidato y le puso la leyenda voto nulo.

Sin embargo, ahora la autoridad responsable intenta aplicar en forma diversa el citado último párrafo del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, sumando los *votos abstención activa* a los *votos favorables*, lo que además de ser incongruente con el actuar de dicha Asamblea Legislativa, es inconstitucional, ya que el precepto legal secundario excede el alcance de la norma fundamental.

Al respecto son aplicables los siguientes criterios jurisprudenciales.

“VOTACIÓN DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS DIPUTADOS LOCALES PARA APROBAR LEYES O DECRETOS. EL ARTÍCULO 44 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EL PRIMERO DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL, QUE ESTABLECE DICHO SISTEMA, NO PUGNA CON EL PACTO FEDERAL”. (Se transcribe).

“VOTACIÓN CALIFICADA PARA LA DESIGNACIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS ELECTORALES. FORMA DE ALCANZAR LOS PORCENTAJES O FRACCIONES MÍNIMOS EXIGIDOS POR LA LEY”. (Se transcribe).

Si son veinticinco diputados, cada uno equivale a la veinticincoava parte de los integrantes del Congreso local, es decir cada diputado vale el 4% cuatro por ciento de la Legislatura.

Así, entonces, para tener la mitad de los integrantes -que estuvieron presentes-, se requieren 13 trece diputados, porque la mitad es el 50% cincuenta por ciento, y 13 diputados por 4% es igual a 52%, mientras que 12 diputados por 4% es igual a 48%, porque con base en el criterio jurisprudencial transcrito, cuando en las disposiciones constitucionales se exijan votaciones en porcentajes o fracciones de los integrantes de algún cuerpo colegiado, tales preceptos deben interpretarse en el sentido de que si con el número de votos que se emitan en apoyo de una propuesta, no se alcanza el porcentaje ordenado por la norma, sino uno menor, cualquiera que éste sea, implica el incumplimiento de la disposición jurídica, pues para que las normas en que se exijan porcentajes o fracciones de votación se vean colmadas, se hace necesario que, con el número de votos que se emitan en un sentido se alcance completamente el porcentaje exigido, aunque se exceda el que la ley establece.

La siguiente tabla, lo ejemplifica claramente:

Número de Diputados	Porcentaje %	Fracción 25/25	Fracciones en mitades, terceras y sextas partes	Observaciones, conforme al criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-TEPJF Tesis 06/2003
25	100	$25/25 = 1/1$	Exacto 3/3	Totalidad de integrantes
24	96	$24/25$		
23	92	$23/25$		
22	88	$22/25$		
21	84	$21/25$	Más de 5/6	Cinco sextas partes de integrantes
20	80	$20/25 = 4/5$	Menos de 5/6	
19	76	$19/25$		I
18	72	$18/25$		
17	68	$17/25$	Más de 2/3	Dos terceras partes de integrantes
16	64	$16/25$	Menos de 2/3	
15	60	$15/25 = 3/5$		
14	56	$14/25$		
13	52	$13/25$	Más de 1/2	Mitad de integrantes
12	48	$12/25$	Menos de 1/2	
11	44	$11/25$		
10	40	$10/25 = 2/5$		
09	36	$9/25$	Más de 1/3	Una tercera parte de integrantes
08	32	$8/25$	Menos de 1/3	
07	28	$7/25$		
06	24	$6/25$		
05	20	$5/25 = 1/5$		
04	16	$4/25$	Más de 1/6	Una sexta parte
03	12	$3/25$	Menos de 1/6	
02	8	$2/25$		
01	4	$1/25$		

Del simple análisis de la tabla anterior, se concluye que las dos terceras partes de los integrantes de la actual Legislatura local suman diecisiete, ya que en total son veinticinco integrantes.

Simple aritmética elemental.

La autoridad responsable se extralimitó al aplicar el artículo 78 *in fine* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que a la letra dice:

Artículo 78. (Abstenciones) Los diputados podrán abstenerse de votar un asunto, manifestando “me abstengo” o dejando en blanco la cédula de votación, en su caso. En caso de abstención, el diputado deberá de manifestar el motivo de la misma.

Las abstenciones de los diputados, en cualquier clase de votación, se sumarán a la mayoría.

Se extralimita la autoridad responsable, ya que el precepto en cita excede el alcance del Constituyente Queretano, que señala en forma clara y contundente que para elegir a los Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Querétaro se requiere el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

Se entiende por voto, la manifestación individual de voluntad de cada uno de los diputados, expresado en la cédula que para tal efecto se les entrega.

La Real Academia de la Lengua Española ha definido al voto, como el acto por el cual un individuo expresa apoyo o preferencia por cierta moción, propuesta, candidato, o selección de candidatos durante una votación, de forma secreta o pública. Es, por tanto, un método de toma de decisiones en el que un grupo, tal como una junta o un electorado, trata de medir su opinión conjunta.

Esto es, se vota -en la especie- para manifestar preferencia o apoyo por el candidato propuesto, sin embargo si ese voto se emite con la leyenda *abstención*, o dejándolo en blanco, pero si acudiendo a la elección y depositándolo en la urna, se entiende como una manifestación de inconformidad, tanto al candidato, como al proceso de elección en su totalidad, por lo que resulta nugatorio e inconstitucional aplicar el artículo;78 *in fine* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en la: medida que no logra demostrarse la intencionalidad del voto abstención, como una abstención activa, en contra de la voluntad de quienes se manifiestan -vía; su voto- a favor tanto del candidato como del proceso de elección.

El artículo 78 *in fine* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro va más allá del contenido constitucional, se excede, se extralimita, decide sin ningún derecho el sentido de uno o varios votos claramente emitidos en contra de la decisión a la que el precepto legal inconstitucional ordena sumar.

Insisto, en el acta de la sesión de pleno de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, iniciada el día treinta de noviembre de dos mil diez, en la que también se elegían consejeros electorales, al contabilizarse el resultado de la votación, se especifica en la página seis de la citada acta, que obra a fojas 248 doscientos cuarenta y ocho del acumulado de expedientes SUP-JRC-412/2010, radicado en esta H. Sala Superior que:

“...aparece una cédula en blanco pues no manifestó intención por ningún candidato y le puso la leyenda voto nulo...”.

Este décimo sexto voto no fue computado, acertadamente y en contra de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, ya que no contenía un voto a favor y si era una abstención activa en tanto que *aparece una cédula en blanco pues no manifestó intención por ningún candidato y le puso la leyenda voto nulo.*

Sin embargo, ahora la autoridad responsable intenta aplicar en forma diversa el citado último párrafo del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, sumando los *votos abstención activa* a los *votos favorables*, lo que además de ser incongruente con el actuar de dicha Asamblea Legislativa, es inconstitucional, ya que el precepto legal secundario excede el alcance de la norma fundamental.

Reconozco que no es facultad de este Tribunal Electoral declarar la inconstitucionalidad de una norma, sin embargo si está dentro de sus facultades declarar la inaplicabilidad al caso concreto de la norma que se extralimita.

La facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución inconstitucional y es precisamente lo que el suscrito pretende, que se declare la inaplicabilidad al caso concreto del último párrafo del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

A su vez la acción de inconstitucionalidad debe promoverse para impugnar normas de carácter general electoral con motivo de su publicación, y no a causa de su aplicación,! donde lo procedente es la impugnación a través de los medios contemplados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esa es la pretensión procesal de este juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún en contradicción con este alto Tribunal Electoral.

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”. (Se transcribe).

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES”. (Se transcribe).

Siguiendo a Santo Tomás de Aquino, debo señalar que la causa eficiente de la creación, fundación, establecimiento o constitución -como ente jurídico o persona moral- del Estado Mexicano, es precisamente el documento que constituye al Estado, conocido como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que en forma concreta señala, con relación a las entidades federativas, en su artículo 116:

“...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 él 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:

I a III...

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

a)...

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

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;...”

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que por principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, se entiende:

“AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACIÓN Y CONFORMACIÓN ORGÁNICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. (Se transcribe).

“MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL”. (Se transcribe).

“MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". (Se transcribe).

SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL". (Se transcribe).

Debe insistirse que el artículo 6 párrafo 4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contempla la obligación de este H. Tribunal Electoral de resolver **la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución.**

"...Artículo 6

1. Las disposiciones del presente Título rigen para el trámite, sustanciación y resolución de todos los medios de impugnación, con excepción de las reglas particulares señaladas expresamente para cada uno de ellos en los Libros Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto del presente ordenamiento.

2. En ningún caso la interposición de los medios de impugnación previstos en esta ley producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnado.

3. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a las disposiciones del presente ordenamiento, resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior del Tribunal Electoral informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación..."

El texto del último párrafo del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que a la letra dice: “Las abstenciones de los diputados, en cualquier clase de votación, se sumarán a la mayoría” es contrario tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a sus leyes federales y a la Constitución Política del Estado de Querétaro, porque incumple con los principios rectores en el ejercicio de la función electoral: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad.

Así, el **principio rector de certeza**, implica la seguridad constitucional, entendiéndola como un respeto irrestricto al principio de supremacía de la ley, consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, ratificado y ampliado en los numerales 1, 2, 39 y segundo transitorio de la Constitución Local de Querétaro, que jerarquiza en primer lugar a las leyes aplicables en el Estado de Querétaro de la siguiente manera:

Jerarquía	Precepto Normativo
1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
2	Leyes Federales que emanen de la CPEUM
3	Tratados Internacionales, con aprobación del Senado
4	Constitución Política del Estado de Querétaro (CPEQ)
5	Leyes (Locales) que emanen de la CPEQ

Donde en ninguno de los primeros cuatro niveles se coarta la libertad de sufragio, mucho menos se señala que los votos emitidos con abstención o en blanco se sumen a la mayoría.

De allí que debe considerarse inconstitucional y declararse inaplicable al caso concreto el artículo 78 *in fine* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

En lo que se refiere al **principio rector de imparcialidad**, debe respetarse el sentido del voto y no calificarse, decidiendo que se incluya en una opción diferente a la manifestada. Se es imparcial, cuando no se toma parte, y se toma parte si al voto abstención se le suma a los votos mayoritarios.

Respecto al **principio rector de independencia**, se entiende que cada uno de los veinticinco votos emitidos por los diputados son únicos, independientes, manifestaciones unilaterales de voluntad realizadas en forma concreta y específica, por lo que solamente se podrán acumular unos con otros cuando tengan una identidad objetiva absoluta, esto es, votos A con votos A, votos B con votos B, votos C con votos C y así sucesivamente, es decir, votos a favor con votos a favor, votos en contra con votos en contra, votos nulos con votos nulos, votos abstención con abstención, y bajo ninguna circunstancia de interpretación o aplicación extra constitucional, sumar votos emitidos en diversos sentidos. No se pueden, ni se deben sumar los votos abstención, con los votos mayoritarios, ya que va en contra de los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

El **principio rector de legalidad** exige respetar el principio de certeza y por lo mismo, el de jerarquía o supremacía constitucional. Ninguna ley por reglamentaria u orgánica que sea puede excederse del contenido constitucional, no puede ampliarlo, su límite, su alcance, su eficacia, valga la redundancia, se limita a organizar y reglamentar la institución correspondiente, en el caso, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, reglamenta la organización, funciones y atribuciones de la Legislatura del Estado, según lo especifican los artículos 17 fracción I de la Constitución Local y 1 de dicha Ley Orgánica.

Es de todos sabido que ningún reglamento puede ir más allá de la norma que reglamenta.

Por último, el **principio rector de objetividad** exige que el actuar de todos los involucrados en la tarea ciudadana político electoral se realice en forma recta, honesta, honorable, consciente, limpia, sin subjetivismos, ni favoritismos de ninguna especie, que sea objetiva.

Objetividad es respetar el sentido del voto y no calificarlo, decidiendo de manera *cuasi* legal, pero arbitraria, injusta e inconstitucionalmente que se incluya en una opción diferente a la manifestada. Se es objetivo, cuando no se es subjetivo, inequitativo, injusto, y por lo tanto hay subjetividad, inequidad, injusticia, si no se respeta en forma abstracta el sentido del voto y se suma el voto abstención al voto mayoritario.

Los órganos electorales autónomos e independientes de los partidos políticos y del poder público, controlados por ciudadanos, surgieron como una necesidad histórica para enfrentar la falta de credibilidad y confianza en las elecciones ante las continuas sospechas de fraude electoral, no sólo de la elección presidencial de 1988, sino también en diversas entidades federativas principalmente las del norte, lo cual daba causa a diversos conflictos postelectorales en el país. Más aún, apenas en el proceso federal de 2006 vuelve a existir la incertidumbre electoral, cuyas repercusiones seguimos viviendo.

Es en este escenario donde se reúnen todas las fuerzas políticas, académicos y organizaciones de la sociedad civil para darle forma al gran compromiso democrático que selló con la reforma federal electoral de 1996, la cual establece con toda nitidez el carácter autónomo del órgano y se determina que la toma de decisiones dentro del órgano superior de dirección se realice exclusivamente por parte de consejeros electorales, al dotarlos sólo a ellos de voz y voto en las decisiones primordiales que debe cumplir el órgano colegiado, sacando al gobierno y a los partidos políticos de la función estatal de organizar elecciones.

Este mandato constitucional se hizo extensivo a las entidades federativas con la adición de la fracción IV del artículo 116 constitucional que dispuso que las constituciones y leyes de los estados garantizaran una serie de postulados en materia electoral, entre los que se encontraban la autonomía e independencia del órgano encargado de la organización de las elecciones locales.

Desde la consignación de ese compromiso democrático en la Constitución Federal de la República y en las Constituciones locales se signó un acuerdo político fundamental para darle fortaleza, autoridad y legitimidad a los órganos electorales: que la elección de los consejeros fuera con mayoría calificada de las

dos terceras partes de los votos de la cámara de diputados en el caso de la federación y de los diputados de las legislaturas en el caso de las entidades federativas.

Ahora bien, la determinación de que fueran las dos terceras partes de la votación de los diputados el quorum legal -mayoría calificada- para elegir a los consejeros electorales, tuvo sus razones políticas específicas: que el nombramiento de los consejeros electorales se realizara con el mayor consenso posible entre las fuerzas representadas en las legislaturas y, en caso de que este no se lograra, fuese la mayoría calificada de los diputados la que los eligieran.

El sentido era favorable para todos, pues se impedía que un solo partido político, así fuera el que tuviese el mayor número de diputados en la legislatura, fuera el que designara a los consejeros electorales.

Se buscaba con la mayoría calificada encontrar la más amplia confluencia de voluntades para legitimar de origen al órgano y que éste pudiese cumplir su función de manera independiente, objetiva e imparcial.

Además, la mayoría calificada tenía el objetivo de elegir consejeros equidistantes de los partidos políticos, pero que, al mismo tiempo, fueran bien vistos por todos ellos por su profesionalismo, su probada autonomía y compromiso en la aplicación estricta de la ley, pues su principal función sería dar confianza y certeza en la aplicación de las reglas y los principios rectores establecidos en el propio pacto constitucional.

Sin embargo, en ese acuerdo político se han establecido diferencias respecto a la calidad de mayoría calificada según lo ha venido consignando cada una de las legislaciones estatales. Así, la mayoría calificada *“puede ser más o menos calificada de conformidad con el quorum de votación que se requiera, a fin de determinar con exactitud los diputados respecto de los cuales se pide dicha mayoría. Evidentemente, la fórmula menos calificada es la que requiere las dos terceras partes de los diputados presentes, mientras que la más calificada es la que pide dicha*

votación respecto del número total de integrantes de la cámara”
(Córdova y Astudillo, 2010: 180, las cursivas son nuestras).

Sin duda, el Constituyente queretano adoptó la fórmula de mayoría calificada de mayor peso y calidad al establecer de manera clara y tajante que la elección de los consejeros electorales se hará con las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

Este es el acuerdo político convertido en ley constitucional en el artículo 17, fracción IV. Con ese acuerdo constitucional, entran los actores interesados a participar en un proceso fundamental para la democracia queretana, esto es, con la certeza de que la norma constitucional será aplicada conforme a su sentido histórico y en función a los objetivos por la que fue creada.

A mayor abundamiento, con base en la naturaleza jurídica de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como al origen legislativo de la misma, es posible acudir a otras normas de carácter federal, que se refieran a situaciones iguales a las combatidas en esta demanda, con base en que para la resolución de los medios de impugnación en materia electoral, las normas se interpretaran conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, que a falta de disposición expresa, se aplicaran los principios generales del derecho y en forma supletoria a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que recurro a los Reglamentos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, ambos del H. Congreso de la Unión, los que al referirse a la votación por cédula señalan:

El Reglamento del Senado de la República, especifica:

Artículo 97

1. La votación puede ser: nominal, económica o por cédula.

I. Es nominal cuando cada senador emite su voto después de identificarse por su nombre y apellidos, sea en voz alta o a través del Sistema Electrónico;

II. Es económica cuando se levanta la mano para expresar el sentido del voto, a favor, en contra o en abstención, a requerimiento de la Secretaría; f

III. Es por cédula cuando se eligen personas a través de una papeleta que se deposita en una urna.

Artículo 101

1. La votación por cédula se realiza conforme al siguiente procedimiento:

I. La Mesa ordena que se distribuyan a los senadores las papeletas a través de las cuales expresarán el sentido de su voto;

II. Se coloca, en lugar visible frente a la Mesa, una urna transparente para depositar las papeletas;

III. Cada senador, al ser nombrado por la Secretaría, deposita en la urna su voto;

IV. Concluido lo anterior, dos secretarios extraen las cédulas de la urna y realizan el cómputo de los votos; y

V. La Secretaría informa el resultado al Presidente, quien lo da a conocer al Pleno, hace la declaratoria formal y ordena el trámite que procede.

Artículo 102

1. Si resulta empate en una votación, que no se refiera a elección de personas, se repite de inmediato; si por segunda ocasión hay empate, el asunto se discute y vota nuevamente en la sesión siguiente.

2. Si resulta empate en una elección de personas, la votación se repite en la misma sesión tantas veces como se requiera hasta que exista la mayoría necesaria, salvo que la ley disponga otro procedimiento.

El Reglamento de la Cámara de Diputados

Artículo 137.

1. La votación es el registro de la suma de los votos individuales de un órgano colegiado.

2. Las votaciones podrán ser:

I. Nominales,

II. Económicas, y

III. Por cédula.

Artículo 141.

1. Las votaciones por cédulas se llevarán a efecto, por regla general, para elegir personas o cuando el Pleno así lo acuerde. Para ello, se colocará una urna transparente en el escritorio de la Mesa Directiva, en la que los diputados y diputadas depositen su voto al ser llamados en orden alfabético. La elección de personas podrá realizarse a través del Sistema Electrónico, previo acuerdo del Pleno a propuesta de la Junta.
2. Cuando concluya la votación, los secretarios sacarán las cédulas de la urna, las clasificarán por sentido del voto y las agruparán por paquetes de cincuenta.
3. Los secretarios que el Presidente considere necesario, harán el escrutinio y el cómputo respectivo.
4. Las cédulas pasarán a manos del Presidente y los demás secretarios para que corroboren su contenido y puedan reclamar cualquier error.
5. La elección de personas, sea por candidaturas individuales o por fórmulas, deberá contar con la mayoría absoluta para decretar un ganador; a no ser que la Constitución o la Ley dispongan una mayoría distinta. Para ello, se realizarán tantas rondas de votación como sean necesarias.
6. Una vez hecho el cómputo de los sufragios para la elección de personas, la Secretaría comunicará el resultado al Presidente, quien hará el anuncio formal al Pleno y, continuará el trámite que corresponda.

Artículo 142.

1. Cuando haya empate en las votaciones deberá repetirse la votación en la misma Sesión, y si resulta empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la Sesión inmediata.
2. Si el empate persistiese en la Sesión siguiente, el asunto se tendrá por desechado y no podrá volver a presentarse, sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones; salvo que se trate de asuntos que por su vencimiento o trascendencia, requieran una resolución inmediata, en cuyo caso, se votarán nuevamente tras un receso.

Artículo 143.

1. El Presidente, en sus resoluciones, estará subordinado al voto del Pleno.

Artículo 144.

1. Los asuntos listados en el Orden del día con carácter informativo, no se someterán a votación.

2. Cuando llegue el momento de votar, un Secretario deberá anunciarlo en el Salón de sesiones y ordenará que se hagan avisos en todo el Recinto.

3. Mientras se realice la votación, ningún diputado o diputada deberá salir del Salón de sesiones ni excusarse de votar.

4. En el caso que un diputado o diputada desee abstenerse, deberá manifestarlo mediante el sistema electrónico.

Como puede observarse, ninguna de las Cámaras que integran el Poder Legislativo de la Federación contempla la manipulación del voto abstención, es decir en ningún momento señalan que los votos abstención se sumen a los votos mayoría.

Es lógico, el objetivo de determinar mayorías calificadas para elegir personas, radica en legitimar las elecciones y los nombramientos correspondientes. Lo contrario, desvirtúa la esencia misma del órgano legislativo, como ente colegiado, donde, parafraseando a Giovanni Sartori en su *Teoría de la Democracia*, que sostiene que el consenso de voluntades más importante es el de decidir como decidir, porque la esencia de la democracia es gobernar discutiendo, disensando sobre las políticas y no sobre la forma de gobierno, que ya está consensuada. Convenir -consensar- los disensos es la levadura de la democracia. Una democracia sin disensos no puede ser democracia porque no da lugar a consensos.

Una de las bases de la democracia es la aceptación de la eventualidad que tiene el pueblo -que incluye legisladores y juzgadores- de equivocarse, y al mismo tiempo la posibilidad de corregir, subsanar esa equivocación, mediante una nueva decisión que por supuesto también puede estar equivocada.

Si el legislador queretano no ha podido, no ha sabido, no ha tenido la voluntad o no ha querido asumir su responsabilidad, respecto a la equivocación por extralimitación del contenido constitucional, con relación al aberrante último párrafo del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, **“Las abstenciones de los diputados, en cualquier clase de votación, se sumarán a la mayoría”.**

Este H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene la potestad, las facultades y la voluntad para subsanar esta garrafal disposición antidemocrática, conforme al artículo 6, párrafo 4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sentenciando la no aplicación del último párrafo desartículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, por ser contraria y violatoria del precepto 116 fracción IV de la Constitución Federal.

Por ello, no se suman los votos abstención a los votos mayoría.

SEGUNDO AGRAVIO

Fuente del Agravio.- La elección inconstitucional del ciudadano Alfredo Flores Ríos como consejero electoral propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017, por parte de los diputados integrantes de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, quien con anterioridad en la sesión plenaria iniciada el treinta de noviembre de dos mil diez había sido electo consejero electoral suplente en primer lugar en orden de prelación del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017.

Preceptos jurídicos violados.- Los artículos 14, 16, 35, 41, 99, 108, 125, 128, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a los numerales 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 93, 94, 97, 1011 y 102 del Reglamento del Senado de la República, 3, 135, 136, 137 y 141 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ambos del Congreso de la Unión, 1, 2, 7, 12, 13, 16, 17 fracción IV, 32, 38 y 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, 63 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, 1, 2, 6, 8, 40 a 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

Conceptos de violación.- La autoridad responsable violó mis derechos político electorales al designar como consejero electoral propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017, al ciudadano Alfredo Flores Ríos, con quince votos a favor y diez abstenciones, en contra de lo dispuesto por el artículo 63 primer párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que a la letra dice:

“...Artículo 63. El cargo de Consejero Electoral es irrenunciable y sólo podrán ser removidos por la Legislatura del Estado, por causas graves y con la misma votación requerida para su nombramiento.

Los consejeros electorales se elegirán en el mes de noviembre del año que corresponda.

Cuando se trate de cubrir una o más ausencias definitivas, independientemente de las causas que le dieron origen, la Legislatura del Estado llamará al o los consejeros electorales suplentes, ¡previa verificación de los requisitos que se deben reunir para ser Consejero Electoral del Consejo General, para ocupar el ¡cargo, de conformidad con el orden de prelación previsto en la lista aprobada para tal efecto, quienes desempeñarán la función por el tiempo que reste del encargo...”.

En la especie no existe constancia de que la LVI Legislatura del Estado de Querétaro haya removido por causas graves al ciudadano Alfredo Flores Ríos de su cargo como consejero electoral suplente en primer lugar en orden de prelación del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017.

Si hubiera sido removido el ciudadano Alfredo Flores Ríos de su cargo como consejero electoral suplente en primer lugar en orden de prelación del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017, será inelegible como consecuencia de las causas graves de su remoción.

No puede renunciar, ya que el **cargo de Consejero Electoral es irrenunciable** por disposición de la ley.

Sin embargo, de todos modos resulta inelegible, toda vez que ya era consejero electoral suplente en primer lugar en orden de prelación del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017, y por ende no podía ocupar también el cargo de consejero electoral propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017.

El ciudadano Alfredo Flores Ríos es dos veces consejero electoral, ya que fue electo por la LVI Legislatura del Estado como consejero electoral suplente en primer lugar en orden de prelación del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017, en la sesión plenaria iniciada el treinta de noviembre de dos mil diez y ahora también es consejero electoral propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017, consecuencia de su elección (inconstitucional) en la sesión plenaria del veintidós de febrero de dos mil once.

Según se aprecia de las documentales exhibidas, la LVI Legislatura del Estado de Querétaro no llamó al ciudadano Alfredo Flores Ríos, en su carácter de consejero electoral suplente en primer lugar en orden de prelación del Consejo General Instituto Electoral de Querétaro para desempeñar la función por el tiempo que reste del encargo.

Lo que hizo la autoridad responsable fue elegir (inconstitucionalmente) al ciudadano Alfredo Flores Ríos como consejero electoral propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017.

Más aún, la autoridad responsable en momento alguno elige al consejero que ocuparía el cargo que dejaría vacante el ciudadano Alfredo Flores Ríos, porque no lo deja vacante, insisto el referido señor Flores a la fecha es dos veces consejero, tanto suplente como propietario.

Absurdos, consecuencia de arbitrariedades, ignorancia, inexperiencia y la extrema necesidad de demostrar que son intocables quienes generan estas barbaridades violatorias de los principios rectores en el ejercicio de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad.

A mayor abundamiento este H. Tribunal Electoral ha sostenido el siguiente criterio

“INELEGIBILIDAD BASADA EN QUE EL CANDIDATO SEA SERVIDOR PÚBLICO, COMPROBACIÓN”. (Se transcribe).

TERCER AGRAVIO

Fuente del agravio.- La toma de protesta por parte del ciudadano diputado Ricardo Astudillo Suárez, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, al ciudadano Alfredo Flores Ríos, como consejero propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010 al 14 de diciembre del 2017, el día veintidós de febrero de dos mil once.

Preceptos jurídicos violados.- Los artículos 14, 16, 35, 41, 99, 108, 125, 128, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a los numerales 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 93, 94, 97, 1011 y 102 del Reglamento del Senado de la República, 3, 135, 136, 137 y 141 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ambos del Congreso de la Unión, 1, 2, 7, 12, 13, 16, 17 fracción IV, 32, 38 y 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Conceptos de violación.- El Presidente de la Mesa Directiva de La LVI Legislatura del Estado de Querétaro, violó mis derechos político electorales al tomarle protesta como consejero propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010 al 14 de diciembre del 2017 al ciudadano Alfredo Flores Ríos.

El ciudadano diputado Ricardo Astudillo Suárez ejercía el día treinta de noviembre de dos mil diez y a la fecha sigue ejerciendo el cargo de Presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, lo que implica que es de su conocimiento que el ciudadano Alfredo Flores Ríos fue electo como consejero electoral suplente en primer lugar en orden de prelación del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010, al 14 de diciembre de 2017 en la sesión iniciada el día treinta de noviembre de dos mil diez, lo que le impedía ser nuevamente electo a un cargo similar, ahora como consejero propietario del Instituto Electoral de Querétaro para el período comprendido del 15 de diciembre de 2010 al 14 de diciembre del 2017.

Sin embargo, no le afectó generar un conflicto funcional al Instituto Electoral de Querétaro, al protestar como consejero propietario a una persona que ya es consejero suplente, máxime que es inconstitucionalmente electo.

Así lo ha determinado este H. Tribunal Electoral, en jurisprudencia firme:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA.
LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN
DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE OTROS QUE
ADOLECEN DE INCONSTITUCIONALIDAD O
ILEGALIDAD.**

Ofrezco, para acreditar tanto los hechos de esta demanda, como los agravios que me ha causado él inconstitucional actuar de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, las siguientes:

PRUEBAS

1.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA, consistente en todo lo actuado dentro de los autos del expediente SUP-JDC-1257/2010, radicado en esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y acumulado al diverso SUP-

JRC-412/2010. Con esta prueba pretendo acreditar tanto mi interés jurídico, como lo manifestado en los hechos números 1 y 2 de esta demanda, así como los conceptos de violación aquí narrados. Por lo que desde este momento solicito se pongan dichos autos a la vista de Sus Señorías, a efecto de constatar lo aquí manifestado. También pueden ser consultados en la página electrónica de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el link: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

2.- LA INSPECCIÓN JUDICIAL, consistente en la revisión minuciosa y detallada que habrán de realizar los ciudadanos Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los autos del expediente SUP-JDC-1257/2010, radicado en esta H. Sala Superior y acumulado al diverso SUP-JRC-412/2010. Con ésta prueba pretendo acreditar tanto mi interés jurídico, como lo manifestado en los hechos números 1 y 2 de esta demanda, así como los conceptos de violación aquí narrados.

3.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA, consistente en la convocatoria para la sesión plenaria de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, celebrada el día veintidós de febrero de dos mil once, publicada en la Gaceta Legislativa número 043 cero cuarenta y tres de fecha veintiuno de febrero de dos mil once, consultable en la página electrónica de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, con link: http://www.legislaturaqro.qob.mx/files/asuntos_leg/gacetas2/GACETA%20043,%2022%20FEBRERO%202011.pdf, de la que anexo una impresión de la sección correspondiente. Con esta prueba pretendo acreditar lo manifestado en el hecho número tres de la presente demanda.

4.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA, consistente en la minuta electrónica de la sesión plenaria de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, celebrada el día veintidós de febrero de dos mil once, de la que agrego una impresión, y es consultable en: <http://www.legislaturaqro.gob.mx/noticias/58-general/1301-sesion-de-pleno-de-la-lvi-legislatura-del-estado.html>. Con esta prueba pretendo acreditar lo manifestado en los hechos números cuatro a diez de la presente demanda.

5.- LA DOCUMENTAL PÚBLICA, consistente en la síntesis del acta levantada con motivo de la sesión plenaria de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, celebrada el día veintidós de febrero de dos mil once, publicada en la Gaceta Legislativa número 044 cero cuarenta y cuatro de fecha veinticinco de febrero de dos mil once, consultable en la página electrónica correspondiente, con link: http://www.legislaturaqro.gob.mx/files/asuntos_leg/gacetas2/GACETA%20044,%2025%20FEBRERO%202011.pdf, de la que anexo una impresión de la sección relativa. Con esta prueba pretendo acreditar lo manifestado en los hechos números cuatro a diez de la presente demanda.

6.- LA DOCUMENTAL PRIVADA, consistente en las notas periodísticas, escritas, radiotransmitidas, televisadas y electrónicas que se agregan a esta demanda, correspondientes al día veintitrés de febrero de dos mil once, en lo relativo a la sesión plenaria de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro. Con esta prueba pretendo acreditar lo manifestado en los hechos números cuatro a diez de esta demanda. Todos estos documentos se agregan a la demanda como anexos.

7.- LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES, consistente en todas y cada una de las que se integren al expediente que con motivo de la presentación de esta demanda se forme. Con esta prueba pretendo acreditar todos y cada uno de los hechos.

8.- LA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA, que se derive de conocer los actos inconstitucionales realizados por los integrantes de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, y las demás que se formen en el criterio de Usías.

Sirve de fundamento a la presente demanda, además de los conceptos jurídicos ya vertidos, los siguientes preceptos de:

DERECHO

El fondo del asunto se encuentra contemplado por los artículos 14, 16, 35, 41, 99, 108, 125, 128, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a los

numerales 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 93, 94, 97, 1011 y 102 del Reglamento del Senado de la República, 3, 135, 136, 137 y 141 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ambos del Congreso de la Unión, 1, 2, 7, 12, 13, 16, 17 fracción IV, 32, 38 y 39 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, 63 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, 1, 2, 6, 8; 40 a 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

El procedimiento a seguir está regulado por los numerales 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 17 a 21, 79 a 85, sucesivos y relativos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con relación a los diversos 73 a 116, sucesivos, relativos y aplicables del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sirven también de fundamento los siguientes criterios jurisprudenciales.

“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”. (Se transcribe).

“AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL”. (Se transcribe).

“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA”. (Se transcribe).

Respecto a la estructura formal de este documento, con base en lo señalado por el artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debo exteriorizar, que es criterio de este Máximo Órgano Colegiado Jurisdiccional Electoral Federal, que la expresión de agravios pueden encontrarse en cualquier parte del escrito inicial, no necesariamente el apartado denominado “agravios” y a su vez, basta con que se diga que se pretende, por qué y con base en qué, para que se consideren expresados.

“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”. (Se transcribe).

“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”. (Se transcribe).

Las notas periodísticas ofrecidas como pruebas son admisibles conforme al siguiente criterio:

“NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARÍA”. (Se transcribe).

Por lo anterior expuesto y fundado, a Ustedes C. C. Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atentamente pido:

...”

SEXTO. Análisis de la controversia planteada.

Como puede identificarse, los agravios del promovente versan sobre dos tópicos definidos.

Se plantea, por un lado, la contravención a la Constitución Federal del numeral 78 parte in fine, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de

Querétaro, a partir del acto concreto de aplicación consistente en la designación como Consejero Electoral Propietario del ciudadano Alfredo Flores Ríos, nombramiento que también se reclama por vicios propios de ilegalidad.

Por cuestión de técnica jurídica, se impone atender el examen de constitucionalidad que sugieren los conceptos de disenso hechos valer por el enjuiciante.

De la demanda del medio de impugnación que nos ocupa, es posible identificar que a juicio del inconforme, el referido precepto orgánico en la porción normativa destacada, violenta los principios de certeza y de legalidad jurídica, al tergiversar la expresión de voluntad del legislador contenida en el sentido de un voto de abstención, declarando que la expresión en tal sentido se sumará a la voluntad del voto mayoritario.

Para el accionante, sin base constitucional, con la previsión de la norma se coarta la libertad del sufragio; se trastoca el sentido del voto expresado, y con ello, la independencia de la voluntad soberana manifestada en voz de los diputados, precisamente mediante el sufragio que les corresponde emitir en las decisiones de las cuales deben tomar parte.

Como se advierte, tales manifestaciones, constituyen un agravio atinente a la posible vulneración del principio

de legalidad y la representatividad y con ello de la voluntad expresada por el pueblo a través del congreso.

En un segundo planteamiento, el actor expresa argumentos para hacer patente la extralimitación de la norma impugnada, al ir más allá de la propia Constitución Federal, que constituye la cúspide, base y límite de las normas secundarias, pues acorde a su exégesis, el objetivo de éstas es hacer cumplir los postulados de la primera, para lo cual, su conformación no puede ni debe darse en un sentido de contravención a la propia Carta Fundamental.

El problema de inconstitucionalidad así planteado por la actora en sus conceptos de agravio es suficiente para que esta Sala Superior se avoque a su examen, sin que sea dable exigir que en los argumentos relacionados con ese tema se contenga una oposición frontal con la norma fundamental, dado que resulta claro que lo pretendido es demostrar la contradicción de la norma impugnada con preceptos de la Constitución Federal, habida cuenta que lo perseguido por un Tribunal Constitucional es salvaguardar el respeto pleno del orden primario.

Sobre el particular, se cita, en lo conducente, por las razones que informa, la tesis 1^a. CI/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página setecientos noventa y siete, del

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, mayor de dos mil siete, con el rubro y texto siguientes:

“INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL PROBLEMA PLANTEADO DEBE RESOLVERSE CON INDEPENDENCIA DE QUE SE CONFRONTEN NORMAS SECUNDARIAS, SI LO QUE EN REALIDAD SE PRETENDE DEMOSTRAR ES UNA VIOLACIÓN A LA LEY FUNDAMENTAL. Si de los conceptos de violación y/o agravios respectivos, se advierte que la quejosa, al plantear un problema de inconstitucionalidad de leyes, involucra una confrontación entre normas secundarias que se afirma producen una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indudable que conforme al artículo 79 de la Ley de Amparo, el problema de referencia debe resolverse por los tribunales federales correspondientes con independencia de la contradicción aducida de normas secundarias, porque lo que en realidad se pretende demostrar es la oposición de las normas legales con las garantías previstas en la Constitución Federal.”.

Ahora bien, el examen de constitucionalidad propuesto, deberá emprenderse a partir de la contravención de la norma destacada, con los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14, 16 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con las disposiciones previstas en los numerales 39, 40, y 116, fracción II, de la propia Constitución.

La premisa de estudio anunciada encuentra justificación en que en nada afecta que algunas de las disposiciones en las que se contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables al caso concreto por referirse a diversos supuestos jurídicos, ya que la concisión de dichas normas impide reiterar literalmente aquellos conceptos fundamentales a cada momento, y corresponde a esta Sala Superior extraerlos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica sino también conforme a sus propósitos.

Este criterio, que esta Sala Superior como Tribunal Constitucional comparte, fue sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la parte conducente de la ejecutoria correspondiente a la tesis P. XXXVII/2006, cuya publicación aparece en la página 646 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, abril de dos mil seis, con el rubro y texto siguiente:

MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente

acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano. Por tanto, es irrelevante que algunas disposiciones que contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables al caso concreto por referirse a supuestos jurídicos diversos, ya que la concisión de dichas normas impide reiterar literalmente dichos conceptos fundamentales a cada momento, de manera que corresponde al Máximo Tribunal del país extraerlos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica, sino también conforme a sus propósitos.”.

A partir de ello, esta Sala Superior debe verificar si la norma reclamada es acorde a los principios de legalidad y seguridad jurídica que derivan de los artículos 14 y 16 constitucionales, habida cuenta que las autoridades legislativas están obligadas a ajustar sus actos a esos principios, y éstos se cumplen cuando en su ejercicio legislativo, emitan disposiciones de observancia general que por una parte, generen certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que

producirán y, por la otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acoten en la medida necesaria y razonable tal atribución.

En ese contexto, el principio de legalidad en materia electoral previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal, se encontrará satisfecho cuando las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que en forma alguna se emitan o desplieguen conductas al margen del texto normativo.

Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio.

Finalmente, el numeral 116 consagra la organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas.

Esta postura se encuentra plasmada en la jurisprudencia P./J. 101/99, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página setecientos ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil

novecientos noventa y nueve, con el rubro y texto siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. **En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio.** Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control

constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.”.

El texto de los preceptos constitucionales citados, es, en lo conducente, del tenor literal siguiente:

Artículo 14.- (...) Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. (...)

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (...)

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

(Reformado mediante decreto publicado el 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.

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:

I. ...

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

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.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría

relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

(Adicionado mediante decreto publicado el 24 de agosto de 2009)

...”

Los postulados contenidos en los artículos 14, 16, 39, 40, 41, y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran reflejados en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro, como permiten corroborar los siguientes preceptos.

Artículo 1. *El Estado de Querétaro es parte integrante de la Federación Mexicana, es libre y autónomo en lo que se refiere a su régimen interno y sólo delega sus facultades en los Poderes Federales, en todo aquello que fije expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Son ley suprema en la entidad, las disposiciones que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.

(N.E. Reformado mediante Ley publicada el 18 de septiembre de 2009)

Artículo 7. *La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, de éste emana el Poder Público que se instituye exclusivamente para su beneficio; adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre.*

...

Por su parte, el numeral 16 de la Constitución Queretana, respecto de sus congresistas, a partir de los cuales se ejerce la soberanía popular en un estado representativo, expresamente indica que todos los miembros de la legislatura tienen una misma categoría, así como derechos y deberes idénticos.

Artículo 16. El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado, integrada por representantes populares denominados diputados, los que serán electos cada tres años. Quince según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Los diputados tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

....

De los preceptos de la Ley Fundamental a los que antes se ha hecho alusión, se desprende la forma de organización política del Estado mexicano como una república representativa, democrática y federal. En estos términos se encuentra consagrado el derecho de cada persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

La voluntad popular es el fundamento de la autoridad del poder público, y se expresa mediante

elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto.

La representación significa que el ciudadano, a través del instrumento que conforman las elecciones delega el poder político, por cierto tiempo, en determinadas personas y procedimientos.

Conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo son designados por la vía electoral, única fuente válida para la integración de dichos poderes.

Así, es válido establecer que, en el Estado Mexicano, la forma de gobierno es representativa, y quienes la detentan, actúan en nombre y representación de los que confirieron temporalmente tal mandato, por ende, cada uno de los integrantes de una legislatura tiene derecho a emitir pronunciamiento, en vía de voto, sobre las diferentes propuestas que constituyen el trabajo parlamentario.

Ahora bien, el texto del numeral 78, de la Ley Orgánica del Estado de Querétaro, cuya parte in fine se cuestiona por estimarse contraventora de la Constitución Federal, es del tenor siguiente:

Artículo 78. (Abstenciones) *Los diputados podrán abstenerse de votar un asunto, manifestando “me abstengo” o dejando en blanco la cédula de votación, en su caso. En caso de abstención, el diputado deberá de manifestar el motivo de la misma.*

Las abstenciones de los diputados, en cualquier clase de votación, se sumarán a la mayoría.

De la norma en análisis, se desprende con claridad que en el ámbito del trabajo legislativo, los congresistas de la entidad tienen la posibilidad legal de abstenerse de votar un asunto sometido a su consideración.

La propia norma regula las formas bajo las cuales la voluntad de abstención habrá de hacerse patente, a saber, mediante la inscripción en la boleta de votación de la expresión “me abstengo” o bien, con el solo hecho de hacer entrega de ella sin anotación alguna, es decir, entregando la boleta en blanco.

En este orden, el primer párrafo del precepto impone en forma categórica, que el legislador que decida abstenerse, debe señalar el motivo o causa que impulsan su abstención.

En la segunda parte del precepto se establece que en cualquier tipo de votación, las “abstenciones” esto es, las boletas entregadas con la expresión “me abstengo” y las recibidas en blanco, serán sumadas a la votación mayoritaria.

Es esta porción la que, en concepto del enjuiciante es contraria a la Constitución Federal, porque trastoca abiertamente la potestad otorgada al legislador local de abstenerse de votar el asunto a debate, es decir de no apoyar las posturas a favor como tampoco las posturas en contra, manteniéndose en consecuencia, en un plano de neutralidad, mediante la expresión correspondiente de que es su voluntad abstenerse de votar la propuesta.

A efecto de delinear la importancia del voto en el trabajo parlamentario, la significación y el alcance de la abstención de votación, procede traer a cuentas las consideraciones siguientes:

En primer orden, la votación como culminación del trabajo legislativo, es la formación final de la voluntad colectiva a través de la manifestación individual de la voluntad de cada uno de los integrantes del cuerpo colegiado.

Votar, es el procedimiento propio para tomar decisiones en cuerpos de iguales, en los que la organización responde no a un sistema autoritario

vertical, sino a un sistema horizontal en el que la voluntad de cada uno vale igual que la de los demás y en la que las resoluciones se toman por mayoría.

El voto por tanto, tiene un elemento interno y otro elemento externo.

El elemento interno es la operación de la **voluntad libre** que consiste en optar en el ámbito interiorizado de la persona, por una de las diversas posibilidades que se presenten a su inteligencia.

Por su parte, el elemento externo es la manifestación a través de signos objetivos y observables de esa decisión interna.

Acotada la conceptualización precedente, sobre el tema de la abstención de voto, claramente consagrado en la norma que se tilda contraria a la Constitución, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios¹, en lo que al punto en controversia trasciende, señala lo siguiente:

La abstención de votar, se entiende como la omisión voluntaria, que ejercen los parlamentarios al no participar en la resolución de algún asunto, en que se requiere la manifestación de su opinión (DRAE). Como sinónimo de abstención de voto se utiliza el término “no votar”. La importancia del voto en el ámbito parlamentario, reside en que constituye el acto en el cual se concretan las

¹ 1 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Francisco Berlín Valenzuela (Coordinador), Porrúa. Segunda Edición. México 1998. Pág. 18

facultades del legislador, como representante o como expresión de la voz del pueblo.

El ejercicio del derecho de no votar, es objeto de controversia, en virtud de la alta responsabilidad, que no se reduce a reiterar las demandas de los representados, sino que implica la ponderación cuidadosa de la forma que se le da a éstas y su congruencia con otras.

II. En el ámbito parlamentario, la abstención del voto se considera como un acto razonado del legislador, a través del cual éste manifiesta su decisión de no emitir voto, ni a favor ni en contra, del dictamen o proyecto de resolución legislativa. A este acto se le reconoce como un derecho de los parlamentarios, en la medida que expresa posiciones ideológicas, morales o políticas. Generalmente, la abstención del voto es computada en forma autónoma, es decir, a título personal y puede o no ser contemplada en las normas operativas de los Congresos.

En España, el Reglamento del Congreso de los Diputados, contempla en su artículo 84, la abstención de votar como una opción. En el punto 1o. de dicho artículo relativo a la votación directa, se indica que se pondrán primero de pie quienes aprueben, después quienes desapruében y finalmente, quienes se abstengan. Esta opción también se especifica en el artículo 86, relativo a la votación pública por llamamiento, señalándose que los diputados podrán decir “sí”, “no” o “abstención”.

En el Congreso norteamericano por el contrario, las opciones disponibles de voto son “sí” o “no”, independientemente de la forma adoptada para expresar el voto; por lo tanto, la abstención se constituye en un derecho personal del congresista. Existe una práctica que permite a los legisladores no participar en la votación por ausencia, se le denomina “par” (pair) o hacer par. Constituye un “pacto de caballeros” que se utiliza para suprimir el efecto de las ausencias en las votaciones registradas por el Congressional Record. Si un miembro prevé que estará ausente en la votación, hace par con otro y ambos deciden no votar. Esto no cuenta en la votación, pero los nombres de los legisladores se registran junto con sus posiciones. Un “par vivo” (live pair) abarca uno o varios asuntos específicos: alguien que votaría sí, hace par con otro legislador que votaría no, anunciando ambos su posición; este tipo de par puede inclinar la votación en una cierta dirección, al no votar un miembro presente por estar en par con otro ausente.

Por último, los “pares generales” se utilizan mucho en la Cámara de Representantes y significan que un miembro que va a estar ausente notifica al ujier que desea hacer un par general, no requiere hacer acuerdo con otro legislador y simplemente su nombre se une al de otro que desee hacer par.

Retomando las ideas principales que emanan de la significación del voto de abstención, atendiendo al caso concreto, a juicio de este Tribunal, se configura como una verdadera potestad del legislador queretano.

Ante su ausencia de convicción, derivada del previo análisis, que le permita dirigir su voluntad en un sentido de apoyo o de oposición, razonada y motivadamente, de mantenerse en un plano neutro, el cual se formaliza mediante la expresión de abstención o la emisión de una boleta de votación en blanco.

Esta potestad en el plano deliberativo a favor del congresista, le permite abstenerse en la votación, y constituye una prerrogativa clara y expresa, sólo condicionada a la exposición de las razones o motivos que impulsan a tomar tal postura, que al parecer, pretende establecer un mecanismo bajo el cual se dé funcionalidad al trabajo legislativo.

Sin embargo, tal disposición contraviene el principio de legalidad y certeza derivados de los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta que el diseño normativo establecido en esa norma merma la voluntad del legislador de abstenerse a votar, toda vez que la abstención hace patente que su decisión, en modo alguno, es favorecer la expresada por la mayoría, puesto que la naturaleza de la abstención es una omisión voluntaria de no adherirse a las posiciones sometidas a votación.

Por tanto, sumar las abstenciones a la decisión mayoritaria, las desnaturaliza toda vez que resta autenticidad a la intención del legislador en su ejercicio parlamentario.

De esta forma, la norma impugnada deja a la voluntad de su creador la definición del sentido de un voto, cuando por su propio concepto, la abstención implica no favorecer postura alguna.

Es por ello también, que la disposición en análisis contraviene los principios constitucionales antes citados,

dado que por una parte reconoce la posibilidad de abstención y, después altera esa facultad, al disponer que las abstenciones serán adicionadas a la votación mayoritaria.

También debe ponderarse que el efecto dado a los votos de abstención tergiversa la voluntad soberana, esto es, la de los representados por el parlamentario, que actuando en ejercicio de esa representación ha decidido abstenerse; en ese grado preponderante se da la variación de su voluntad, trastocando el sentido originario del voto de abstención, al brindar una significación del todo ajena de la que se le pretendió dar, la cual se hace depender, se reitera, de un elemento externo a su posición y a la de sus representados, al sumarse al sentido de la propuesta que mayoritariamente se hubiese obtenido de los votos a favor o en contra, bajo la justificación de una aparente funcionalidad del órgano legislativo.

Conforme a los argumentos jurídicos esgrimidos es que, en el caso, el planteamiento de inconstitucionalidad del arábigo 78, en su parte in fine, se estima fundado y suficiente para declarar en términos del numeral 99, párrafo sexto, de la Constitución Federal y 189 fracción

XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, su inaplicación al caso concreto.

La consecuencia de la decisión apuntada, es que la porción normativa se inaplique, al llevar a cabo la designación de Consejero Propietario del Instituto Electoral de Querétaro, de modo que los votos de abstención conserven esa naturaleza, sin que sea factible adicionarlos al voto de la mayoría.

Con base en lo anterior, puede establecerse que el acto concreto de aplicación que se reclama, consistente en la designación del ciudadano Alfredo Flores Ríos como Consejero Propietario del Instituto Electoral, resulta contraria a la Constitución General de la República, derivado de la inaplicación del precepto antes referido.

En este contexto, debe considerarse que el artículo 17, fracción IV, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro, señala que se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, para elegir a los Consejeros al Instituto Electoral de Querétaro.

La legislatura del Congreso de la entidad se conforma, a saber, por veinticinco miembros. En la especie, en la sesión de veintidós de febrero pasado, en la cual se realizó la designación de un consejero electoral propietario a dicho Instituto, **estuvo presente la totalidad de los legisladores.**

Del acta de sesión cuyo testimonio obra a foja ochenta en autos, se tiene que el resultado de la votación fue de **quince votos a favor y diez abstenciones.**

La mayoría calificada exigida por el dispositivo 17 de la Constitución local, que exige una votación de las dos terceras partes, a saber, se traduce en cuando menos los votos de diecisiete de los veinticinco legisladores.

Ante esta circunstancia, es claro que la designación realizada el pasado veintidós de febrero a favor de Alfredo Flores Ríos, derivada de la inaplicación de la porción normativa multicitada, fue de quince votos. Con lo cual no se alcanza la mayoría calificada requerida por el numeral 17, fracción IV de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

En estas condiciones, lo procedente en esta instancia, es REVOCAR la designación en comento, así

como instruir a la Legislatura responsable para que, **de inmediato**, atendiendo a la agenda legislativa que se encuentre desahogando en este periodo de sesiones, proceda a hacer la designación correspondiente, en los términos precisados en la diversa ejecutoria dictada en el expediente identificado con la clave SUP-JRC-412/2010 y sus acumulados, bajo la óptica que además imprime la inaplicación de la parte in fine del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se acumula el expediente SUP-JDC-570/2011 al expediente SUP-JDC-569/2011.

SEGUNDO. Se declara la INAPLICACIÓN al caso concreto, del artículo 78, in fine, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

TERCERO. Se revoca la designación de Alfredo Flores Ríos como Consejero Electoral propietario realizada por la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, por las consideraciones precisadas en el considerando sexto de esta ejecutoria y se instruye a la LVI Legislatura del Estado de Querétaro para que, de inmediato atendiendo a

la agenda legislativa que se encuentra desahogando en este periodo de sesiones, proceda a hacer la designación correspondiente en los términos precisados en la diversa ejecutoria dictada en el expediente identificado con la clave SUP-JRC-412/2010 y sus acumulados, bajo la óptica que además imprime la inaplicación al caso concreto de la parte in fine del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad.

CUARTO. Comuníquese a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la decisión de esta Sala de inaplicación del precepto orgánico en cita.

Notifíquese por correo electrónico a los actores en la dirección indicada en su respectiva demanda; por **oficio** y con copia certificada de esta sentencia, a la LVI Legislatura del Estado de Querétaro y a su Junta de Concertación Política; y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 28, 29 y 93, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron los Señores Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos,

con el voto particular del Magistrado Flavio Galván Rivera, quien lo emite en los términos que se precisan más adelante, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, ACUMULADOS, IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-JDC-569/2011 Y SUP-JDC-570/2011.

Porque no coincido con el criterio de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en el sentido de declarar la inaplicación del artículo 78, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, al caso concreto y, como consecuencia, revocar la designación de Alfredo Flores Ríos, como Consejero Propietario del Instituto Electoral de la citada entidad federativa, formulo el siguiente **VOTO PARTICULAR:**

Por razón de método, en primer término es pertinente hacer una síntesis de las consideraciones que la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior sustenta en la ejecutoria, para posteriormente exponer las razones de mi disenso.

I. ARGUMENTOS DE LA MAYORÍA

1. Los actores expresan como concepto de agravio que el artículo 78, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro viola los principios de

certeza y legalidad jurídica, dado que tergiversa la expresión de voluntad del legislador, considerado en lo individual, contenida en el sentido de su voto de abstención, al prever que la expresión en tal sentido se sumará al voto mayoritario.

2. Considera la mayoría que se vulneran los principios constitucionales previstos en los artículos 14, 16, 39, 40, 41 y, 116, párrafo segundo, fracción II, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numerales que son al tenor siguiente:

Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un

hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social

diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

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

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

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.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

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 será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

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.

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

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. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

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.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

[...]

3. En opinión de la mayoría, el “*diseño*” de la norma deja totalmente a la voluntad de su creador la definición de una abstención, no obstante que, por su propia naturaleza, la abstención implica no estar con alguna de las posturas

expresadas, a favor o en contra, desnaturalizando con ello el sentido de la abstención.

El texto del numeral 78, de la Ley Orgánica del Estado de Querétaro es el siguiente:

Artículo 78. (Abstenciones) *Los diputados podrán abstenerse de votar un asunto, manifestando “me abstengo” o dejando en blanco la cédula de votación, en su caso. En caso de abstención, el diputado deberá de manifestar el motivo de la misma.*

Las abstenciones de los diputados, en cualquier clase de votación, se sumarán a la mayoría.

Así para la mayoría, *“el efecto dado a los votos de abstención tergiversa la voluntad soberana, esto es, la de los representados por el parlamentario, que actuando en ejercicio de esa representación ha decidido abstenerse; en ese grado preponderante se da la variación de su voluntad, trastocando el sentido originario del voto de abstención, al brindar una significación del todo ajena de la que se le pretendió dar, la cual se hace depender, se reitera, de un elemento externo a su posición y a la de sus representados, al sumarse al sentido de la propuesta que mayoritariamente se hubiese obtenido de los votos a favor o en contra, bajo la justificación de una aparente funcionalidad del órgano legislativo”.*

4. Por lo anterior, lo procedente, a consideración de la mayoría, es declarar la inaplicación del artículo 78, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, al caso concreto.

5. Dada la inaplicación del artículo 78, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en concepto de la mayoría, tiene como consecuencia la declaración de ilegalidad de la designación de Alfredo Flores Ríos como Consejero Propietario del Instituto Electoral de la aludida entidad federativa, al contrariar el diverso artículo 17, fracción IV, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro, en el que se establece que se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura correspondiente, para elegir a los Consejeros al Instituto Electoral de Querétaro.

II. MOTIVOS DE MI DISENSO

No estoy de acuerdo con los argumentos de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, porque considero que el artículo 78, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, no es inconstitucional, pues tal numeral no infringe precepto o principio alguno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el suscrito, no existe una norma expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevea que a una abstención de voto de algún legislador, no se le pueda dar un sentido específico, ya sea en: **1)** sentido afirmativo —a favor del proyecto—; **2)** en sentido negativo —en contra del proyecto—; **3)** se suma a la mayoría de los votos; **4)** a la minoría de los votos o, **5)** no

produce efecto alguno. De ahí que sea conforme a Derecho sostener que no se vulnera una prescripción normativa de carácter constitucional.

Asimismo, no me es desconocido, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que en el control de constitucionalidad, abstracto y concreto, también se debe atender a la vulneración de principios reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, en el caso particular no se advierte vulneración a algún principio, en especial los de certeza, seguridad jurídica y legalidad.

En este orden de ideas, para el suscrito, el principio de certeza no es transgredido, éste está a salvo, en este particular, desde el momento en que se establece en el aludido artículo 78, párrafo segundo, que: ***Las abstenciones de los diputados, en cualquier clase de votación, se sumarán a la mayoría***, es decir, tanto los gobernados como los integrantes del Congreso del Estado de Querétaro, tienen plena certeza de que si un legislador se abstiene de votar, esa conducta se cuenta como voto que se suma a la mayoría, ya sea a favor o en contra, siendo que en la especie, las diez abstenciones, se sumaron a los quince votos a favor de la designación de Alfredo Flores Ríos, como Consejero Electoral Propietario, pues, en el caso no hubo votos en contra.

De igual forma, en mi opinión, tampoco se viola el principio de legalidad, en razón de que está previsto en ley,

específicamente en el multicitado numeral 78, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que elaboró y aprobó el mismo Congreso del Estado, que las abstenciones de los diputados, en cualquier clase de votación, se sumarán al voto de la mayoría.

En este orden de ideas, tampoco se vulnera el principio de seguridad jurídica, dado que la norma en la que se prevé el efecto que se debe dar a la abstención, estaba prevista previo a la aplicación al caso concreto, por tanto, los legisladores que se abstuvieron de emitir su voto, tenían conocimiento ex ante el efecto jurídico que tendría su voto.

Dado lo anterior, es conforme a Derecho sostener que si existe una norma jurídica que prevé que las abstenciones se sumarán a la mayoría, los actos del Congreso del Estado de Querétaro que tengan sustento en esa norma respetan incuestionablemente el principio de legalidad, dado que es una opción válida y legal, prevista y regulada en el sistema electoral del Estado.

En esta línea argumentativa, considero que es necesario establecer lo que se entiende por abstención de votar en el ámbito del Derecho Parlamentario.

Al respecto cabe destacar que conforme al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios², *la abstención de votar, se entiende como la omisión voluntaria, que ejercen los parlamentarios al no*

² Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Francisco Berlín Valenzuela (Coordinador), Porrúa. Segunda Edición. México 1998. Pág. 18

*participar en la resolución de algún asunto, en que se requiere la manifestación de su opinión (DRAE). Como sinónimo de abstención de voto se utiliza el término "no votar". La importancia del voto en el ámbito parlamentario, reside en que constituye el acto en el cual se concretan las facultades del legislador, como representante o como expresión de la voz del pueblo... II. En el ámbito parlamentario, **la abstención del voto se considera como un acto razonado del legislador, a través del cual éste manifiesta su decisión de no emitir voto, ni a favor ni en contra, del dictamen o proyecto de resolución legislativa. A este acto se le reconoce como un derecho de los parlamentarios, en la medida que expresa posiciones ideológicas, morales o políticas. Generalmente, la abstención del voto es computada en forma autónoma, es decir, a título personal y puede o no ser contemplada en las normas operativas de los Congresos.***

Respecto del tema de la abstención César Delgado – Guembes, catedrático de Derecho Parlamentario en la Pontificia Universidad Católica del Perú y funcionario del Congreso de la República, en ese país, expone respecto del tema de la abstención:

Se trata de una cuestión que, sin embargo, debe representar interés y preocupación en cualquier asamblea en la que se reconozca la abstención como forma válida de expresión del sufragio en instituciones parlamentarias en general, y en todo tipo de asamblea en general, más allá por supuesto de las peculiaridades idiosincrásicas de comprensión o de aceptación en cualquier localidad o zona en que existan asambleas parlamentarias o legislativas. [...]

Es por el carácter general de esta institución que la misma tiene garantizada la utilidad tanto de los extremos que comprende su entendimiento, como de la explicación de los alcances de su reconocimiento como forma expresa y positiva de la voluntad en los procesos de agregación de preferencias en órganos colegiados o colectivos. En cualquier caso, quede indicado desde el inicio de esta exploración que los alcances y resultados a los que se llegue tienen las limitaciones propias de

cualquier estudio exploratorio, y no aspiran a presentarse como una respuesta definitiva ni apodíctica a cuestiones que por su carácter eminentemente convencional o enunciativo no dejarán el carácter inevitablemente contingente, provisional, y por lo tanto opinable, propio de todo análisis y experiencia de hermenéutica emprendida a través del entendimiento humano.

En la diversidad de experiencias hay distintos modos de comprender su naturaleza y alcances y de reconocer los efectos de su uso. Cada experiencia obedece a la historia, tradición, preconcepciones telúricas, y cómo no, prejuicios, más o menos arraigados en todas las latitudes. El objetivo es introducir elementos de juicio que permitan el ensanchamiento de alternativas de comprensión, tratamiento legislativo y aplicación en cualquier otro foro o latitud.³

Por su parte Jorge Horacio Gentile, autor argentino, catedrático en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UCA de Córdoba, Argentina, al analizar el tema de “Votaciones”, expone que en esa nación, “[l]os congresistas podrán votar por la afirmativa o negativa, y para abstenerse necesitan autorización del cuerpo”.⁴

En tanto, Nicolás Pérez Serrano, tratadista español, al abordar el tema de la abstención en la votación en el parlamento, considera lo siguiente:

c) Abstención.— Problema que se discute si el parlamentario puede o no tomar parte en la votación cuando se haya en la Cámara. En buena tesis, no es lícito mantenerse en el equívoco, rehuyendo cómodamente compromisos: la investidura supone función, y ésta no tolera deserciones. Además, si todos hicieron lo mismo, la resoluciones se adoptarían por escaso núcleo de representantes, y nacerían privadas de autoridad y prestigio. Sin embargo, y parte los caso de interés personal

³ DELGADO GUEMBES César, *La naturaleza Facultativa del voto y el derecho de abstención*, en Revista Derecho y Sociedad, Año XIX, edición 31, Facultad de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Asociación Civil Derecho & Sociedad p. 360, versión en línea en: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=8196>

⁴ GENTILE, Jorge Horacio, *Derecho Parlamentario*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Ciudad Argentina, 2008, p. 287.

(en que la inhibición es correcta), puede haber hipótesis en que resulte de gran violencia forzar la conciencia, sinceramente perpleja, de un hombre escrupuloso. Hay Cámaras en que se admite la abstención, contándose el número de los parlamentarios abstenidos para la obtención del *quorum* de acuerdo exigido reglamentariamente.⁵

Conforme a lo expuesto, la abstención de votar implica el no voto, la no participación en el acto de votar, de quien tiene el derecho y deber de votar.

Ahora bien, esta no manifestación del sentido de la voluntad del diputado, en opinión del suscrito, equivale a guardar silencio, a no expresar el sentido de su voluntad, conducta que, en principio, no tiene efecto jurídico alguno; sin embargo, por excepción puede tener efectos jurídicos, en sentido negativo o afirmativo, según lo disponga la ley aplicable al caso concreto.

Así, en diversas ramas del Derecho, el legislador ha decidido dar un significado excepcional al silencio, en unos casos considerándolo, por mandato legal, en sentido positivo —afirmativa ficta—, en otros casos en sentido negativo —negativa ficta—.

A guisa de ejemplo, cito las siguientes previsiones legales:

LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no

⁵ PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, España, Editorial Civitas, S. A., 1984, p. 797.

podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. **Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente**, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario [...]

LEY ADUANERA

ARTICULO 48. Para resolver las consultas que presenten los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales sobre la correcta clasificación arancelaria a que se refiere el artículo 47 de esta Ley, las autoridades aduaneras escucharán previamente la opinión del Consejo de Clasificación Arancelaria, el cual estará integrado por la autoridad aduanera y los peritos que propongan las confederaciones, cámaras y asociaciones industriales e instituciones académicas. El Servicio de Administración Tributaria establecerá mediante reglas la conformación y las normas de operación del Consejo. Los dictámenes técnicos emitidos por el Consejo y respecto de los cuales el Servicio de Administración Tributaria se apoye para emitir sus resoluciones, deberán publicarse como criterios de clasificación arancelaria dentro de los 30 días siguientes a aquel en que la autoridad hubiere emitido la resolución.

Las autoridades aduaneras podrán resolver conjuntamente las consultas formuladas cuando la descripción arancelaria de las mercancías sea la misma. En estos casos se dictará una sola resolución, la que se notificará a los interesados. Las resoluciones sobre clasificación arancelaria que emitan las autoridades aduaneras, de carácter individual o dirigida a agrupaciones, surtirán efectos con relación a las operaciones de comercio exterior que se efectúen a partir del día siguiente a aquel en que se notifique la resolución de que se trate, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 47 de esta Ley.

Las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción. **Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución que corresponda, se entenderá que la fracción arancelaria señalada como aplicable por el interesado es la correcta.** En caso que se requiera al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

[...]

Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, **el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo**, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses.

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Artículo 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. **El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.**

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado. La autoridad fiscal contará con un plazo de cinco meses contados a partir de la fecha de la interposición del recurso para resolverlo, en el caso de que el recurrente ejerza el derecho previsto en el último párrafo del artículo 123 de este Código

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Artículo 366.- El registro podrá negarse únicamente:

I. Si el sindicato no se propone la finalidad prevista en el artículo 356;

II. Si no se constituyó con el número de miembros fijado en el artículo 364; y

III. Si no se exhiben los documentos a que se refiere el artículo anterior.

Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades correspondientes podrá negarlo.

Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, **y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales**, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL

Artículo 2054.- Cuando el deudor y el que pretenda sustituirlo fijen un plazo al acreedor para que manifieste su conformidad con la substitución, pasado ese plazo sin que el acreedor haya hecho conocer su determinación, se presume que rehúsa.

Artículo 2547.- El contrato de mandato se reputa perfecto por la aceptación del mandatario.

El mandato que implica el ejercicio de una profesión se presume aceptado cuando es conferido a personas que ofrecen al público el ejercicio de su profesión, por el solo hecho de que no lo rehúsen dentro de los tres días siguientes.

La aceptación puede ser expresa o tácita. Aceptación tácita es todo acto en ejecución de un mandato.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

ARTICULO 332.- Cuando haya transcurrido el término del emplazamiento, sin haber sido contestada la demanda, se tendrán por confesados los hechos, siempre que el emplazamiento se haya entendido personal y directamente con el demandado, su representante o apoderado; quedando a salvo sus derechos para probar en contra. En cualquier otro caso se tendrá por contestada en sentido negativo.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL

ARTICULO 271. Transcurrido el plazo fijado en el emplazamiento sin haber sido contestada la demanda se hará declaración de rebeldía, sin que medie petición de parte y se procederá de acuerdo con lo prescrito por los artículos 272-A a 272-F, observándose las disposiciones del Título Noveno.

Para hacer la declaración en rebeldía, el juez examinará escrupulosamente y bajo su más estricta responsabilidad si las citaciones y notificaciones precedentes están hechas al demandado en la forma legal, si el demandante no señaló casa en el lugar del juicio, y si el demandado quebrantó el arraigo.

Si el juez encontrara que el emplazamiento no se hizo conforme a la ley, mandará reponerlo y lo hará del conocimiento del Consejo de la Judicatura para que imponga una corrección disciplinaria al notificador cuando resulte responsable.

Se presumirán confesados los hechos de la demanda que se deje de contestar. Sin embargo, se tendrá por contestada en sentido negativo cuando se trate de asuntos que afecten las relaciones familiares, el estado civil de las

personas y en los casos en que el emplazamiento se hubiere hecho por edictos.

De las normas trasuntas se advierte de forma clara, evidente e indubitable que el legislador, tanto federal como local, en diversas circunstancias ha determinado que el silencio debe tener una consecuencia jurídica, ya sea de afirmativa ficta o de negativa ficta, según el caso.

Expuesto lo anterior, en este particular, es claro que la abstención de votar, por parte de los diputados del Congreso del Estado de Querétaro, trae consigo consecuencias jurídicas, porque el artículo 78, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la citada entidad federativa, establece de manera expresa, que “**Las abstenciones de los diputados, en cualquier clase de votación, se sumarán a la mayoría**”.

Por tanto, si el legislador del Estado de Querétaro decidió prever, en una norma jurídica, que las abstenciones se suman a la mayoría, es evidente que esa abstención tiene efecto jurídico, ya que se suma, ya sea a favor o en contra de la propuesta, dependiendo de la decisión que más votos tenga al interior del Congreso.

Lo anterior significa que tales abstenciones se deben sumar al sentido de los votos de la mayoría; ¿cuál mayoría?, cualquiera, ya sea a favor o en contra de la propuesta. En la especie, al existir quince votos a favor y ninguno en contra, la Mesa Directiva de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro actuó conforme a Derecho al sumar las

diez abstenciones a los quince votos a favor de la elección de Alfredo Flores Ríos, como Consejero Electoral Propietario del Instituto Electoral de Querétaro, dado que esos quince votos constituyen la mayoría, en este particular.

Lo expuesto, a mi juicio, es acorde con el principio de funcionalidad del órgano legislativo, pues, en principio, los legisladores tienen el deber jurídico de emitir su voto en los asuntos que lo requieran, a favor o en contra, de conformidad con lo previsto en el artículo 17, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en este contexto, la abstención se puede calificar como un derecho, pero a fin de hacer funcional el órgano, se previó, como se ha analizado, que las abstenciones se sumen al sentido del voto mayoritario, con independencia de que la mayoría se haya pronunciado a favor o en contra de la propuesta.

Además, se debe destacar que de conformidad con lo previsto en el artículo 16, fracción I, de la citada Ley Orgánica, los diputados del Estado de Querétaro tienen derecho y el deber de votar en las sesiones de la Legislatura.

En este orden de ideas, si el legislador tiene el deber-derecho de voto, al interior del órgano legislativo, es evidente que considerar que la abstención no puede, bajo ninguna circunstancia, tener algún efecto jurídico, en específico en la votación, sería atentar contra la funcionalidad del sistema legislativo, así como a la naturaleza misma de la función legislativa.

Al respecto Jorge Horacio Gentile, expone: “*por otra parte, los congresistas tienen la obligación de votar, cumpliendo así la finalidad N° 1 en materia parlamentaria, que es dar vida jurídica con su aprobación a los distintos proyectos o mociones que se proponen en las Cámaras, salvo que las mismas los autoricen a abstenerse [...]*”.⁶

En similar sentido, el conocido jurista inglés Jeremy Bentham explica: “*en la votación regular cada miembro ha de estar obligado á dar su voto. Esta obligación se funda en la naturaleza de su mandato, como lo veremos mas circunstanciadamente al hablar de la ausencia. Nadie puede eximirse de esta obligación más que por indiferencia, pusilanimidad ó corrupción*”.⁷

El citado autor, en párrafos adelante, dice:

Pero: ¿por qué exigir de un hombre, dirán, que vote, cuando le permiten dar un voto que no tendrá efecto por una no otra parte?

Nace de que un voto indeciso sujeta al votante al juicio de la opinión pública. Absteniéndose uno de votar, se libera de la observación, ó puede encubrirse por medio de diferentes justificaciones. Pero admítase un voto de indecisión en los casos en que es manifiesto el interés público; el votante no podrá eximirse de la censura, y se verá su culpa ó incapacidad de un modo tan indubitable como si hubiera tomado declaradamente el partido malo.⁸

⁶ GENTILE, Jorge Horacio, *op cit.*, p. 242

⁷ BENTHAM, Jeremy, *Tácticas Parlamentarias*, Madrid, España, Editorial Congreso de los Diputados, 1991, p. 250.

⁸ *Ibíd.*, p. 251

En esta línea argumentativa, para el suscrito, es conforme a la Constitución, tanto en normas expresas como en los principios constitucionales, que las abstenciones de los legisladores del Estado de Querétaro se sumen a la mayoría.

Así, de un ejercicio comparativo de la diversa normativa parlamentaria de la República Mexicana, se advierte lo siguiente:

En los Estados de Baja California Sur, Michoacán, Puebla, Querétaro y Tamaulipas, la respectiva legislación prevé que las abstenciones de los legisladores se deben sumar a la mayoría de votos.

En el caso de Campeche y Sinaloa, las abstenciones de los legisladores locales se debe entender como voto a favor del proyecto presentado.

En Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán, se prevé expresamente que ningún diputado se puede excusar de votar en una sesión del Congreso respectivo.

En este orden de ideas, es mi convicción que la designación de Alfredo Flores Ríos, como Consejero Electoral Propietario, está ajustada a Derecho, porque la Mesa Directiva de la LVI Legislatura local aplicó correctamente el artículo 78, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del

Estado de Querétaro, al sumar las diez abstenciones a los quince votos a favor.

Con base en lo expuesto, en este **VOTO PARTICULAR**, considero que se debe confirmar la determinación impugnada.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA