

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE: SUP-JRC-466/2014**

**ACTOR: MOVIMIENTO  
CIUDADANO**

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

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: RODRIGO  
QUEZADA GONCEN**

México, Distrito Federal, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

**VISTOS**, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave **SUP-JRC-466/2014**, promovido por Movimiento Ciudadano, en contra del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro a fin de impugnar la sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil catorce, dictada en el recurso de apelación identificado con la clave de expediente TEEQ-RAP-1/2014, y

**R E S U L T A N D O :**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos del escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Inicio de procedimiento electoral.** El primero de octubre de dos mil catorce inició el procedimiento electoral en el Estado de Querétaro, para la elección de Gobernador del Estado, diputados y ayuntamientos.

**2. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.** El diez de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, aprobó el Reglamento Interior de esa autoridad administrativa electoral local.

**3. Recurso de apelación local.** Disconforme con lo anterior, el catorce de octubre de dos mil catorce, Movimiento Ciudadano, por conducto de Jazmín Angelina García Vega, su representante propietaria ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, interpuso recurso de apelación.

El medio de impugnación quedó radicado en el Tribunal Electoral de la citada entidad federativa, en el expediente identificado con la clave TEEQ-RAP-1/2014.

**4. Sentencia impugnada.** El veintiuno de noviembre de dos mil catorce, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro dictó sentencia en el recurso de apelación identificado con la clave TEEQ-RAP-1/2014, en el sentido de confirmar el acuerdo controvertido por el cual se aprobó el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Las consideraciones y punto resolutivo son al tenor siguiente:

#### **4. ESTUDIO DE FONDO.**

##### **Planteamiento del caso.**

El impetrante sostiene, en esencia, que la autoridad responsable violentó el principio de legalidad contemplado en los artículos 14 y 16, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello en virtud de que aprobó el *Reglamento Interior* el diez de octubre de dos mil catorce, esto es, fuera del plazo indicado en el artículo tercero transitorio, de la Ley que

reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la ley electoral de la citada entidad federativa.

La parte actora aduce que el referido artículo tercero transitorio, establece que el *Consejo General* deberá expedir los reglamentos que se deriven de la citada Ley a más tardar en noventa días a partir de su entrada en vigor.

Añade que dicha Ley fue publicada el veintinueve de junio del año en curso, por lo que el plazo de noventa días se debió computar a partir del treinta de junio, para concluir el veintisiete de septiembre siguiente, siendo que en realidad se aprobó hasta el diez de octubre.

Además, la actora refiere que los plazos para la promulgación de leyes o reformas a las mismas, deben sujetarse a la interpretación del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, mismo que dispone que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no pueden hacerse modificaciones legales fundamentales.

En ese tenor, aduce que los noventa días establecidos por el artículo constitucional anteriormente citado, deben ser considerados como días naturales.

Además, el enjuiciante sostiene que el artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional sean publicados en el medio oficial, con lo cual, desde su perspectiva, el criterio para computar los plazos legislativos es atendiendo a días naturales.

Por lo anterior, considera que, al no haber sesionado el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro en términos de lo señalado en el artículo tercero transitorio de la Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, se desatendió la debida expedición reglamentaria antes de que iniciara legalmente el proceso electoral local 2014-2015.

A partir de lo expuesto, puede establecerse que la controversia consiste en determinar si la aprobación del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, se hizo conforme a lo dispuesto en el artículo Tercero Transitorio de la Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de

Querétaro, publicada el veinticuatro de junio de dos mil catorce, invocado por el apelante.

Como se explicará en adelante, son ineficaces los agravios. El precepto en cuestión, establece:

“Artículo Tercero. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro estará facultado para emitir los reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas conducentes para hacer efectivas las disposiciones de esta Ley y garantizar la adecuada preparación desarrollo y vigilancia del proceso electoral ordinario 2014-2015. Así mismo **deberá expedir los reglamentos que se deriven de la presente Ley a más tardar en noventa días (sic) a partir de su entrada en vigor.**”

Para resolver la problemática planteada, es necesario asumir el hecho de que la norma citada establece un plazo de noventa días, pero no precisa si se trata de días hábiles o naturales.

Por tanto, la cuestión principal que debe resolverse es la de determinar la forma en que debe realizarse el cómputo de los noventa días en estudio.

Con la finalidad de responder tal cuestionamiento, es necesario emplear los métodos interpretativos autorizados por el artículo 1 constitucional y 3 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pues el transitorio en cuestión pertenece a este último ordenamiento jurídico.

El artículo 1º constitucional y el artículo 3, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, coinciden en señalar, en que establecer el método de interpretación conforme en la aplicación.

Éste último precepto señala:

Artículo 3. La interpretación de la presente Ley, para su aplicación, se hará de manera conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic), la Constitución Política del Estado de Querétaro, los tratados internacionales en materia de derechos humanos celebrados por el Estado mexicano, atendiendo a los criterios gramatical, sistemático y funcional, procurando en todo momento a las personas la protección más amplia. A falta de disposición expresa se aplicarán los principios generales de derecho. (Ref. P. O. No. 36, 29-VI-14).  
...”

(El énfasis subrayado es añadido en esta ejecutoria)

De las normas invocadas se advierte que para determinar el alcance de las disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, es aplicable el método de interpretación conforme.

En el caso, la disposición cuyos alcances se ponen en duda, pertenece precisamente a dicha Ley, pues se trata de una norma transitoria que no define si la frase “a más tardar en 90 días a partir de su emisión”, se refiere a días hábiles o a naturales.

Debido a lo anterior, esa “zona de penumbra” de la disposición citada, debe aclararse empleando los métodos de interpretación estipulados por el propio marco jurídico, siendo que al efecto, como se explicará a continuación, es suficiente con utilizar el método de interpretación conforme, por ser el más adecuado para ello.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sustentado que la enunciación legal de los criterios de interpretación jurídica, no implica el deber de aplicarlos en el orden en que están referidos, sino en función del más conveniente para esclarecer el sentido de la disposición respectiva.

El método de interpretación conforme es el adecuado para superar la oscuridad de la norma en cuestión, debido a que no es dable acudir a los demás métodos autorizados como el gramatical, sistemático, funcional, la analogía y la mayoría de razón, para desentrañar el significado de los noventa días, pues el legislador no estableció expresamente si se trataba de naturales o hábiles; además, en la exposición de motivos de la ley no se precisó la forma de computarlos y no existe en el sistema legal que permita aclarar el alcance del transitorio.

En ese tenor, se analizará el artículo tercero transitorio de la Ley Electoral, a la luz de la interpretación conforme a la constitución, entendida en sentido amplio, a fin de determinar la forma en que deben computarse los noventa días a que alude la disposición en cita.

El método de interpretación conforme consiste en determinar el alcance de una disposición con significado dudoso a partir de las reglas y principios de rango constitucional.

En ese tenor, el principio de interpretación conforme a la Constitución de todas las normas del ordenamiento, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto.

Al respecto, resulta aplicable la tesis jurisprudencial 2ª./J. 176/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN”**.

En el caso, como ya se dijo, se cuestiona la forma de computar el plazo de noventa días otorgado por ley al Consejo General para emitir reglamentos administrativos, pues no se define si se trata de días hábiles o naturales.

Al respecto, la disposición constitucional que precisamente se refiere a la forma de medir los plazos para la producción normativa en materia electoral, es el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, pues regula los plazos para emitir leyes electorales.

En la parte que interesa, la norma constitucional establece:

...“Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos **noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse**, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”...

Esta disposición de rango constitucional, como se ve, contempla un plazo similar al del artículo Tercero Transitorio de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pues coincide en la cantidad de días (noventa) y en otorgar un plazo dentro del cual está permitida o restringida la creación de nuevas normas electorales.

Los reglamentos administrativos se han equiparado a leyes electorales, pues materialmente pueden regular aspectos de naturaleza electoral de forma abstracta, general e impersonal, de tal manera que el artículo Tercero Transitorio cuyos alcances son dudosos, debe aclararse a la luz de la interpretación conforme al citado artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución.

Dicho precepto se ha interpretado en el sentido de que el plazo de noventa días debe computarse como días naturales, pues el bien jurídico protegido es el de la certeza, esto es, asegurar un marco jurídico firme, cerrado e inamovible, en lo posible, cuyas reglas fundamentales sirvan para regir con certidumbre el proceso electoral.

La prohibición de realizar modificaciones legales fundamentales o sustanciales de la normatividad electoral en la secuela del proceso electoral, busca asegurar la certeza en los comicios.

Lo anterior, para que todos los sujetos que intervienen en la contienda electoral tengan pleno conocimiento, con la debida anticipación, de las reglas que se aplicarán en la contienda electoral; lo que por otro lado, también se dirige a asegurar que las bases sustanciales que regulan los comicios no serán objeto de modificación esencial.

Así, la observancia del principio de certeza se traduce en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los participantes del proceso electoral conozcan las normas electorales que rigen la contienda electoral, dotando de seguridad y transparencia al proceso con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinatario de las normas electorales.

Pues bien, tomando en consideración que el legislador local empleó el término de noventa días para la emisión de Reglamentos administrativos electorales, de forma similar al plazo previsto por la constitución para crear leyes electorales, es inconcuso que se aclara perfectamente el alcance del artículo Tercero Transitorio de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, tomando en cuenta precisamente el significado que tiene el precepto constitucional citado.

En efecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha asumido que los noventa días a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional, se computan en días naturales, tal como se advierte de la ejecutoria que motivó la formación de la tesis jurisprudencial P./J. 25/2001, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DECRETO “450”, POR EL QUE SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 47, PÁRRAFO SEGUNDO, PARTE FINAL, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, DEBE DECLARARSE INAPLICABLE PARA EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO QUE TENDRÁ VERIFICATIVO EN ESA ENTIDAD, POR NO HABERSE EMITIDO CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA”**.

Por tanto, es dable considerar que el legislador local tomó en consideración precisamente ese plazo constitucional de noventa días naturales, para fijar el plazo de noventa días para que el Consejo General aprobara sus reglamentos internos.

En otras palabras, el legislador local trató de ajustar sus normas a la Constitución, pues ambos plazos convergen en evitar la emisión de normas electorales una vez iniciado el proceso electoral, siendo ese el principio que anima al

mencionado plazo previsto en el artículo 105 constitucional, fracción II, penúltimo párrafo.

Esta interpretación es conforme a la constitución, pues permite armonizar la norma local con la constitucional, en cuanto al entendimiento del plazo dentro del cual deben emitirse las normas electorales.

Incluso, esta interpretación es acorde con el bien jurídico protegido tanto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional, como por el Tercero Transitorio de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que aquí se estudia, consistente en el principio de certeza.

Por tanto, es evidente que la debida interpretación del plazo de noventa días a que se refiere el artículo Tercero Transitorio de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, es el de días naturales, pues de esa manera se entiende que la intención del legislador local fue la de ajustarse en la emisión de reglamentos administrativos de carácter electoral, en la medida de lo posible, al plazo constitucional límite establecido para emitir leyes electorales.

En esas condiciones, debe entenderse que en el artículo Tercero Transitorio en estudio, el legislador local concedió noventa días naturales al Consejo General para emitir los reglamentos administrativos respectivos, entre ellos, el aquí impugnado.

Dicho plazo debió computarse a partir de que entró en vigor la reforma legal, que fue el treinta de junio del dos mil catorce.

En consecuencia, el plazo de noventa días transcurrió del treinta de junio al veintisiete de septiembre del dos mil catorce, siendo que el proceso electoral se declaró iniciado el primero de octubre del mismo año.

Computar el plazo de esta forma, permite concluir que los noventa días previstos por el legislador local estaban razonablemente calculados para que los reglamentos respectivos se emitieran antes de que iniciara el proceso electoral, con lo cual, en la mayor medida posible, se cumplía con el principio de certeza tutelado por el artículo 105 constitucional, fracción II, penúltimo párrafo.

Es decir, entendido así el Artículo Tercero transitorio en estudio, el plazo concluyó justo antes de que iniciara el proceso electoral local, con lo cual, resulta evidente que el legislador local trató de cumplir en la medida de lo posible con la previsión constitucional y lo trató de hacer, a pesar de los plazos

restringidos que provocó la reforma constitucional y legal en materia electoral nacional que se consolidó hasta mediados de mayo del dos mil catorce.

Por tanto, es inconcuso que en términos del Artículo Tercero transitorio, el Consejo General contaba con noventa días naturales para emitir el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, los cuales vencían el veintisiete de septiembre del dos mil catorce.

En el caso, las partes coinciden en aceptar que el Reglamento en cita se aprobó el diez de octubre del dos mil catorce y ello está plenamente demostrado en autos con el acuerdo por el cual se aprobó aquél, por lo cual es evidente que se emitió fuera del plazo autorizado por el legislador.

No obstante que le asiste razón al apelante al señalar que el Reglamento se expidió en forma extemporánea, lo cierto es que su agravio resulta ineficaz para el propósito que persigue, pues esa circunstancia es insuficiente para declarar la invalidez del Reglamento, pues para ello sería necesario que se probara la infracción al bien jurídico protegido por la norma constitucional y la legal que es el de la certeza jurídica.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la tesis que resulta aplicable al caso, en lo conducente, identificada con la clave **P./J. 98/2006**, cuyo rubro y texto se transcribe enseguida:

**“CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.”** (Se transcribe).

En el particular, el apelante se limita a hacer afirmaciones sin ofrecer argumentos concretos que demuestren, por ejemplo, que la emisión extemporánea puso en riesgo la etapa de preparación del proceso durante el cual se emitió o que se infringió en su perjuicio concreto algún derecho fundamental.

Al resultar ineficaces los agravios del apelante, no es dable acoger su pretensión de inaplicación del Reglamento estudiado.

En consecuencia, con fundamento en lo establecido por los numerales 59, párrafo segundo, 60, 61 y 87, de la Ley de Medios Estatal, lo procedente es confirmar el acuerdo que aprobó el Reglamento Interior materia de impugnación.

**5. RESOLUTIVO.**

**ÚNICO. Se confirma,** en lo que fue objeto de controversia, el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que aprobó el proyecto de dictamen mediante el cual la Comisión Jurídica sometió a consideración del órgano superior de Dirección el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

**5. Juicio ciudadano federal.** El veinticuatro de noviembre de dos mil catorce, Jazmín Angelina García Vega por su propio derecho y como representante propietaria de Movimiento Ciudadano, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, a fin de impugnar la sentencia mencionada en el apartado 4 (cuatro) que antecede.

**6. Recepción del expediente en Sala Regional.** Mediante oficio TEEQ-SGA-8/2014, recibido, el dos de diciembre de dos mil catorce, en la Oficialía de Partes de la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro remitió la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con sus anexos, así como el informe circunstanciado correspondiente.

**7. Acuerdo de incompetencia del Presidente de la Sala Regional Monterrey.** Por proveído de dos de diciembre de dos mil catorce, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral ordenó

integrar el Cuaderno de Antecedentes identificado con la clave 66/2014 y remitir la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con sus anexos, así como el informe circunstanciado respectivo a esta Sala Superior, al considerar que es el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver la controversia planteada por la parte actora.

**8. Recepción de expediente en Sala Superior.** En cumplimiento del acuerdo precisado en el numeral que antecede, mediante oficio TEPJF-SGA-SM-1051/2014, de dos de diciembre de dos mil catorce, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el inmediato día tres, la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Regional Monterrey remitió el cuaderno de antecedentes 66/2014.

**9. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de nueve de diciembre de dos mil catorce, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual se registró con la clave de expediente SUP-JDC-2795/2014; asimismo ordenó turnarlo a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos de que determinara la resolución que en Derecho correspondiera en relación con la incompetencia planteada por la Sala Regional Monterrey.

**10. Recepción y radicación.** Por acuerdo de ocho de diciembre de dos mil catorce, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la recepción del expediente del juicio para la

protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-2795/2014, así como su radicación, en la Ponencia a su cargo, a fin de proponer, al Pleno de la Sala Superior, el correspondiente acuerdo de competencia.

**11. Sentencia incidental.** El nueve de diciembre de dos mil catorce, la Sala Superior emitió sentencia incidental, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-2795/2014, por la que determinó asumir competencia; asimismo, en ese fallo incidental determinó declarar la improcedencia del citado juicio, por falta de interés de jurídico de Jazmín Angelina García Vega y por falta de legitimación de Movimiento Ciudadano; sin embargo, a fin de respetar el principio constitucional de acceso a la justicia, este órgano jurisdiccional electoral determinó reencausar el aludido medio de impugnación, a juicio de revisión constitucional electoral, únicamente por lo que hizo a la demanda del instituto político mencionado.

**II. Juicio de revisión constitucional electoral y turno a Ponencia.** En cumplimiento a la sentencia incidental precisada en el numeral once (11) del resultando que antecede, mediante proveído de nueve de diciembre de dos mil catorce, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente del juicio de revisión constitucional electoral, el cual registró con la clave de expediente SUP-JRC-466/2014; asimismo, ordenó turnarlo a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos de lo establecido en los

artículos 19 y 92, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**III. Admisión.** Por acuerdo de quince de diciembre de dos mil catorce, al considerar satisfechos los requisitos de procedibilidad, el Magistrado Flavio Galván Rivera admitió la demanda del juicio de revisión constitucional electoral que ahora se resuelve.

**IV. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de dieciocho de diciembre de dos mil catorce, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, en el juicio de revisión constitucional electoral al rubro identificado, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, por lo cual el juicio quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia, y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el juicio al rubro identificado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por Movimiento Ciudadano, en contra del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro a fin de impugnar la

sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil catorce, dictada en el recurso de apelación identificado con la clave TEEQ-RAP-1/2014.

Lo anterior en términos de la sentencia incidental de nueve de diciembre de dos mil catorce, dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-2795/2014.

**SEGUNDO. Estricto derecho.** Esta Sala Superior, considera pertinente hacer las siguientes precisiones.

El juicio de revisión constitucional electoral es un medio de impugnación de estricto Derecho, en el cual se deben cumplir indefectiblemente, determinados principios y reglas previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, cabe destacar lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que en los juicios de revisión constitucional electoral, no procede la suplencia de la queja deficiente, de ahí que esos juicios sean de estricto Derecho, y por ende, esta Sala Superior no pueda suplir las deficiencias u omisiones en los conceptos de agravio.

Al respecto, si bien para la expresión de conceptos de agravio, esta Sala Superior ha admitido que, se pueden tener por formulados, independientemente de su ubicación en cierto

capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o utilizando cualquier fórmula deductiva o inductiva, también es cierto que, como requisito indispensable, se debe expresar con claridad la causa de pedir, detallando el agravio o daño que ocasiona el acto o resolución impugnado y, los motivos que lo originaron.

Además, este Tribunal federal ha sentado el criterio que la regla de estricto Derecho, no es obstáculo para que los conceptos de agravio aducidos por los enjuiciantes, en los medios de impugnación, se puedan advertir de cualquier capítulo del escrito inicial, debido a que no es requisito sine qua non que estén contenidos en el capítulo especial de conceptos de agravio, porque se pueden incluir, en cualquier parte del escrito inicial de demanda, siempre y cuando se expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo que era aplicable; o por el contrario, se valió de otra no aplicable al caso concreto; o bien hizo una incorrecta interpretación de la norma.

Sirve de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia consultables a fojas ciento veintidós a ciento veinticuatro de la "Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 1, Jurisprudencia, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos rubros son: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE

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

Así, se tiene que los conceptos de agravio deben estar encaminados a destruir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la autoridad responsable tomó en cuenta al resolver.

Por ende, al expresar cada concepto de agravio, el actor en el juicio de revisión constitucional electoral, debe exponer los argumentos que considere pertinentes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, así los conceptos de agravio que no cumplan tales requisitos serán inoperantes, lo cual ocurre principalmente cuando:

- No controvierten, en sus puntos esenciales, las consideraciones que sustentan el acto o resolución impugnado;

- Los conceptos de agravio se limitan a repetir casi textualmente los expresados en el medio de impugnación local, sin aducir nuevos argumentos a fin de combatir las consideraciones medulares que sirven de sustento a la autoridad responsable para desestimar los conceptos de agravio aducidos en la instancia local;

- Se formulan conceptos de agravio que no fueron del conocimiento de la autoridad responsable, de suerte que no tuvo la oportunidad de conocerlos y hacer pronunciamiento al respecto;

- Se aduzcan argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir, y

- Se enderecen conceptos de agravio, que pretendan controvertir un acto o resolución definitivo y firme.

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia de los conceptos de agravio es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable continúen rigiendo el sentido de la resolución controvertida, porque los conceptos de agravio no tendrían eficacia alguna para anular, revocar o modificar la sentencia impugnada.

**TERCERO. Conceptos de agravio.** En su escrito de demanda, el partido político actor expresó los conceptos de agravio que a continuación se reproducen:

[...]

#### **HECHOS EN QUE SE BASA LA IMPUGNACIÓN**

[...]

11. Como consecuencia de dicho medio de impugnación, la responsable emite su resolución en fecha 21 de noviembre de este año, misma fecha en que me fue notificada y en la cual resolvieron confirmar el *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO RELATIVO AL PROYECTO DE DICTAMEN MEDIANTE EL CUAL LA COMISIÓN JURÍDICA SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DEL ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN EL REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO*. Con la mencionada determinación, la responsable omite ejercer la función de control constitucional derivado de que dicho reglamento fue aprobado fuera del plazo de noventa días naturales tal como lo resuelve y confirma la misma en las fojas 19 y 20 de la resolución impugnada, establecido en el artículo tercero transitorio de la Ley Electoral publicada en fecha 29 veintinueve

de junio de dos mil catorce, en total contradicción de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violando en mi perjuicio el principio exhaustividad, control constitucional, de legalidad, seguridad y certeza jurídica.

Con dichas actuaciones fuera de la legalidad, de pie a que los sujetos que intervenimos en el proceso electoral, al inicio del mismo, no tuvimos el pleno conocimiento, con la debida anticipación, de las reglas aplicables a la contienda electoral, en este caso, las relativas a las determinadas en el Reglamento Interior.

La responsable, debió de haber declarado la inaplicación de dicho reglamento para el proceso electoral que dio inicio el día 1 de octubre de este año, en virtud de que el mismo, es ilegal, derivado de su aprobación fuera del plazo legal, contraviniendo lo dispuesto por la Carta Magna y contraviniendo en consecuencia el principio de legalidad electoral que debe prevalecer en todos los actos y resoluciones de las autoridades en materia electoral.

[...]

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** Irroga agravio a la suscrita la resolución emitida en fecha veintiuno de noviembre de dos mil catorce y que bajo protesta de decir verdad manifestamos fue notificada en la misma fecha, por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en la que determina en su resolutive único que *“Se confirma, en lo que fue objeto de controversia, el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, que aprobó el proyecto de dictamen mediante el cual la Comisión Jurídica sometió a consideración el órgano superior de Dirección el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.”*

Acto reclamado que causa agravio, debido a que se violenta el principio de legalidad que se plasman en los artículos 14 y 16, así como el de legalidad electoral, plasmado en los artículo (sic) 41, frac. V, 99, párrafo sexto, 105, fracción II, 116 de nuestra Carta Magna principios que deben caracterizar a todos los actos llevados a cabo por la autoridad responsable, en virtud de que se aprobó el Reglamento Interior, fuera del plazo de noventa días naturales que al efecto se estableció en la Ley que reformó, adicionó y derogó la Ley Electoral del Estado de Querétaro y que fue confirmado por la responsable, disposiciones reglamentarias que debieron ser aprobadas previo al inicio del proceso electoral, ya que dicha normatividad forma parte del marco jurídico aplicable a este, y que en consecuencia debió haber existido antes de iniciado el mismo. En este sentido la Responsable determinó que efectivamente fueron aprobados fuera del plazo que al efecto dispone el artículo 105, en su fracción II de la Constitución Federal, por lo

que en consecuencia, debió la misma haberlo declarado inaplicable, para el proceso electoral que dio inicio el día 1 de octubre de este año, en ejercicio del control constitucional que debe ejercer, a fin de generar certeza jurídica a la promovente, debido a que la omisión de la responsable, genera que sean aplicadas disposiciones normativas emitidas fuera de todo contexto legal.

**JURISPRUDENCIAS Y TESIS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN APLICABLES Y OBSERVABLES PARA ESTE RECURSO**

*Jurisprudencia 3/2000*

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

*Jurisprudencia 28/2009*

CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. (Se transcribe).

*Jurisprudencia 21/2001*

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. (Se transcribe).

*Tesis XLVII/98*

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA. (Se transcribe).

**TESIS, SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO DE CÓMO DEBE INTERPRETARSE LA OBSERVANCIA A LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE UNA LEY, REGLAMENTO, ACUERDO Y EN GENERAL DE CUALQUIER ORDENAMIENTO JURÍDICO.**

*Tesis: VI.2o.A. 1 K Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 188686 36 de 62 SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO Tomo XIV, Octubre de 2001 Pág. 1086 Tesis Aislada (Común)[TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Octubre de 2001; Pág. 1086 ARTÍCULOS TRANSITORIOS. FORMAN PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO RESPECTIVO Y SU OBSERVANCIA ES OBLIGATORIA. (Se transcribe).*

La responsable violenta también en mi perjuicio, el principio de exhaustividad que debe prevalecer en todas las resoluciones que formule, en virtud de que no expone

razonamiento alguno en relación a la petición hecha por la promovente, en el sentido de declarar la inaplicación del Reglamento que me ocupa, debido a que el mismo, como ya lo he mencionado, fue emitido fuera del plazo de noventa días naturales, que al efecto determina la Constitución Federal en su artículo 105, fracción II.

#### **PRECEPTOS LEGALES VIOLADOS**

Se violentan en mi perjuicio lo dispuesto por los artículos 14, 16, 41, fracción IV, 99, párrafo sexto, 105, fracción II y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Primero y Tercero Transitorios de la Ley que reforma deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro publicada en la Sombra de Arteaga, Periódico del Estado en fecha 29 de junio de 2014; 1, 3, 4, 60, 68, 65 fracción VI; 66 fracciones III y IV de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; 102.2 b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro de fecha 11 de Julio de 2014.

[...]

#### **CUARTO. Estudio del fondo de la controversia.**

Aduce el partido político enjuiciante que la autoridad responsable no fue exhaustiva, porque no expuso razonamiento alguno en relación con la solicitud de inaplicación del Reglamento Interior del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, no obstante que reconoció que la expedición del citado Reglamento se hizo de manera extemporánea, esto es, fuera el plazo legal de noventa días previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de Reforma de la Ley Electoral de la mencionada entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintinueve de junio de dos mil catorce.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el anterior concepto de agravio, por las razones siguientes.

La autoridad responsable al resolver el recurso de apelación del cual emana la sentencia impugnada en el juicio al rubro indicado se advierte que sostuvo, esencialmente, lo siguiente:

- La controversia planteada por Movimiento Ciudadano consiste en determinar si la aprobación del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, se hizo conforme a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de la Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada el veintinueve de junio de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

- El artículo tercero transitorio del Decreto de Reforma de la Ley Electoral de la mencionada entidad federativa establece que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro debe expedir los reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas conducentes para hacer efectivas las disposiciones de la citada Ley y garantizar la adecuada preparación desarrollo y vigilancia del procedimiento electoral ordinario dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), a **más tardar en noventa días computados a partir de su entrada en vigor.**

- Para resolver la problemática planteada, es necesario asumir el hecho de que la norma transitoria citada establece un plazo de noventa días, pero no precisa si se trata de días hábiles o naturales.

## **SUP-JRC-466/2014**

- Es el caso, que el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un plazo similar al del artículo tercero transitorio de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pues coincide en la cantidad de noventa días en otorgar un plazo dentro, dentro del cual está permitida o restringida la creación de nuevas normas electorales.

- Los reglamentos administrativos se han equiparado a leyes electorales, pues materialmente pueden regular aspectos de naturaleza electoral de forma abstracta, general e impersonal, de tal manera que el artículo tercero transitorio cuyos alcances son dudosos, se debe aclarar a la luz de la interpretación conforme, del citado artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución federal.

- El mencionado artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, se ha interpretado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el plazo de noventa días se debe computar como días naturales, pues el bien jurídico protegido es el de la certeza, esto es, asegurar un marco jurídico firme, cerrado e inamovible, en lo posible, cuyas reglas fundamentales sirvan para regir con certidumbre el procedimiento electoral.

- Ese órgano jurisdiccional federal ha interpretado que existe la prohibición de hacer modificaciones legales fundamentales o sustanciales de la normativa electoral en la secuela del procedimiento electoral, a fin de preservar el

principio de certeza.

- En ese sentido se concluye que el legislador local trató de ajustar sus normas a la Constitución federal, a fin de evitar la emisión de normas electorales una vez iniciado el procedimiento electoral.

- En el particular el plazo de noventa días previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de Reformas, se debe computar a partir de que entró en vigor la reforma legal, que fue el treinta de junio del dos mil catorce; en consecuencia, el plazo de noventa días transcurrió del treinta de junio al veintisiete de septiembre del dos mil catorce, siendo que el procedimiento electoral inició el primero de octubre del mismo año.

- En el caso, que el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro fue aprobado por el Consejo General de ese Instituto el diez de octubre del dos mil catorce, por lo cual es evidente que se emitió fuera del plazo autorizado por el legislador local.

- No obstante que asiste razón al partido político apelante en relación con la expedición extemporánea que alega, lo cierto es que su concepto de agravio resulta ineficaz para declarar la invalidez del aludido Reglamento, pues para ello sería necesario que se probara la infracción al bien jurídico protegido por la norma constitucional y la legal que es el de la certeza jurídica.

- Así es, el partido político apelante se limita a hacer afirmaciones sin ofrecer argumentos concretos que

demuestren, por ejemplo, que la emisión extemporánea puso en riesgo la etapa de preparación del procedimiento electoral durante el cual se emitió, o que se infringió en su perjuicio algún derecho fundamental, pues tienen que ser violaciones fundamentales, con base en lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2006, emitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**".

- En ese sentido es que se confirma el Acuerdo por el que se aprobó el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

De lo expuesto, esta Sala Superior advierte que contrario a lo expone el partido político actor, la autoridad responsable sí se pronunció en relación con la solicitud de inaplicación del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, pues señaló que si bien asiste razón al instituto político apelante en relación con la expedición extemporánea que alega, lo cierto es que su concepto de agravio se tornaba ineficaz para declarar la invalidez del aludido Reglamento, dado que no alegó que su emisión extemporánea puso en riesgo el adecuado desarrollo del procedimiento electoral en el Estado; de ahí lo infundado del concepto de agravio.

Por otra parte, devienen **inoperantes** los conceptos de agravio por los que el partido político enjuiciante aduce que el Tribunal Electoral responsable no ejerció su facultad de control

de constitucionalidad al confirmar el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, no obstante que fue expedido fuera del plazo legal de noventa días naturales establecido en el artículo tercero transitorio del multicitado Decreto de Reforma, lo que desde su perspectiva, también es violatorio de lo establecido en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, argumenta el partido político accionante que la omisión apuntada es violatoria de los principios de exhaustividad, de legalidad, seguridad jurídica y certeza, porque genera que los sujetos de Derecho que intervienen en el procedimiento electoral, no tengan pleno conocimiento, con la anticipación debida, de las reglas que regirán en la contienda electoral, razón por la cual considera que se debió decretar la inaplicación del respectivo ordenamiento reglamentario.

Para esta Sala Superior lo inoperante de los conceptos de agravio radica en que el partido político actor no controvierte las consideraciones en que se sustentó la autoridad responsable para declarar ineficaces los conceptos de agravio, pues se limita, en reiterar, que la expedición extemporánea del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro es violatoria del principio rector de certeza que debe regir en el procedimiento electoral en la citada entidad federativa.

Así es, el instituto político incoante no desvirtúa con argumento alguno la afirmación expresada por el órgano jurisdiccional responsable, en el sentido de que el actor no expuso razones que demostraran que la emisión extemporánea del

aludido Reglamento puso riesgo el adecuado desarrollo del procedimiento electoral en curso, o que esa conducta infringió en su agravio algún derecho fundamental, o que en su caso, que resultaba inaplicable la tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**"; de ahí la inoperancia de los conceptos de agravio.

Son por las razones apuntadas que se considera que **debe ser rigiendo** el sentido del fallo controvertido.

Ahora bien, con independencia de lo acertado o no de lo sustentado por la autoridad responsable, para esta Sala Superior la emisión extemporánea del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro no resulta violatoria del principio de certeza, atento a las siguientes consideraciones de Derecho.

En principio cabe destacar que es un hecho no controvertido que el Reglamento Interior del Instituto Electoral de Querétaro fue aprobado por ese órgano de dirección el diez de octubre de dos mil catorce, esto es, en fecha posterior al inicio del procedimiento electoral local, lo cual sucedió el primero de octubre del año en curso.

Ahora bien, el artículo tercero transitorio del Decreto de Reforma de la Ley Electoral del Estado de Querétaro establece que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro debe expedir los reglamentos, acuerdos y

disposiciones administrativas para hacer efectivas las disposiciones de la citada Ley y garantizar la adecuada preparación desarrollo y vigilancia del procedimiento electoral ordinario dos mil catorce-dos mil quince (2014-2015), a **más tardar en noventa días computados a partir de su entrada en vigor.**

Por su parte, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos establece que las leyes electorales federal y locales se deben promulgar y publicar por lo menos noventa días antes de que inicie el procedimiento electoral en que vayan a aplicar, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Es preciso destacar que la prohibición de noventa días establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal sólo es aplicable a las normas generales, entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, así como los tratados internacionales, respecto de las cuales, resulta procedente la acción de inconstitucionalidad, cuya resolución compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, del contenido de las disposiciones legal y constitucional antes mencionadas, se advierte un fin común consistente en evitar que se emitan normas jurídicas, una vez iniciado el procedimiento electoral de que se trate, que pudiera poner en riesgo el adecuado desarrollo de los comicios electorales.

Con base en esa fin común es que se procede analizar si la expedición del Reglamento Interior del Instituto Electoral de Querétaro involucra una modificación fundamental que afecte las bases, reglas o algún otro elemento rector del procedimiento electoral, o una alteración al marco jurídico aplicable a tal procedimiento, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Esto es, el juicio de ponderación sobre "*modificaciones fundamentales*", por regla general, es aplicable a las leyes emanadas del congreso pero, **también esa valoración resulta aplicable a las normas reglamentarias, a fin de tutelar el principio de certeza.**

Ahora bien, sirve para determinar si la emisión del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro es violatoria del principio de certeza, la iniciativa de reformas a la Constitución federal de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, respecto al artículo 105, fracción II, que señala:

"...Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de **modificaciones sustanciales** una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su

inicio, de tal suerte que puedan ser impugnados por inconstitucionales, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos".

Atento a lo anterior, se advierte que la intención del Poder Reformador de la Constitución federal, al establecer la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución federal fue esencialmente que no se pudieran promulgar ni publicar leyes electorales una vez iniciado el procedimiento de que se trate, siempre que no contengan modificaciones fundamentales.

Pero, además y en forma destacada, se debe señalar que según se desprende de la exposición de motivos antes transcrita, la negativa en análisis, se refiere a las leyes que vayan a aplicar en un determinado procedimiento electoral, es decir, únicamente opera si las leyes electorales que se emitan afectan el procedimiento electoral que iniciará o bien durante su desarrollo.

Ahora bien, para establecer si el Reglamento controvertido contraviene el principio de certeza, se debe examinar previamente la naturaleza jurídica de las disposiciones que conforman el reglamento cuestionado a efecto de determinar si constituyen o no una modificación fundamental.

Al respecto, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, vigésima primera edición, Madrid, 1992, página 1005, el concepto *Fundamental* significa: "Que sirve de fundamento o es lo principal de una cosa"; asimismo, la palabra *fundamento* se define como: "1. Principio y cimiento en que estriba y sobre el que se apoya un edificio u otra cosa. (...) 3. Razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar una cosa. (...)".

El citado diccionario en su página 1175, define al vocablo *instrumental* como: "perteneciente o relativo al instrumento. Elemento de orden instrumental; medios instrumentales... 5. m. Conjunto de instrumentos destinados a determinado fin. Instrumental científico... 8. gram. En ciertas lenguas, caso con el que se denota principalmente la relación de medio o instrumento. También, *instrumento* significa: "m. Conjunto de diversas piezas combinadas adecuadamente para que sirva con determinado objeto en el ejercicio de las artes y oficios. ... 3. Aquello de que nos servimos para hacer una cosa. 4. Instrumento músico. 5. fig. Lo que sirve de medio para hacer una cosa o conseguir un fin...".

De esta forma, se puede precisar, por una parte, al término *fundamental* como lo básico o esencial, lo más importante de una cosa, y por la otra, al vocablo *instrumental* como el conjunto de instrumentos destinados a un fin determinado.

Por otro lado, en nuestro sistema legal federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye nuestra ley fundamental, y la legislación que de ella se deriva tiende a sujetarse a los lineamientos generales y esenciales que aquélla le enmarca; de tal forma que existen instituciones y principios fundamentales que la Carta Magna recoge y tutela a través de sus diversas disposiciones, y la demás legislación, tomándolas como puntos de referencia, regulan y reglamentan dentro de su ámbito legal de competencia.

En estas condiciones, la legislación secundaria se tendrá que regir por tales disposiciones fundamentales, asumiéndolas de tal manera que constituyan su parte medular y punto de partida para todo su contexto normativo.

Por eso, se puede considerar que dentro de cualquier cuerpo de normas jurídicas, podremos encontrar disposiciones que se puedan calificar como fundamentales, en la medida que recogen los principios rectores en la materia que rigen o porque son esenciales en cuanto a que no se puedan abstener de ellas por el principio o institución que regulen, y otras que, teniendo como premisa tales principios o instituciones, tan sólo acogen a cuestiones secundarias, no esenciales o instrumentales.

La renovación periódica de los órganos representativos de gobierno constituye la finalidad principal de todo régimen electoral, pero para que tal objetivo se alcance, se requiere que la Constitución, la ley o ambas, establezcan las bases electorales, verbigracia, los agentes que intervienen en las contiendas electorales (partidos políticos, ciudadanos, órganos encargados de la organización de las elecciones, etcétera); la manera en que participarán tales agentes en las contiendas electorales y los derechos o atribuciones, obligaciones y fines de cada uno. Por tanto, las bases fundamentales del régimen electoral serán aquellas que sirvan de cimiento al mismo.

En México, de conformidad con lo establecido en los artículos 41, 115, fracciones y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el objetivo primordial del régimen electoral es la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto a nivel federal como local, así como de los ayuntamientos, lo cual se logra a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Para alcanzar el citado objetivo, en los preceptos constitucionales se establecen las bases sobre las cuales descansa el régimen electoral mexicano, ya que sobre éstas debe

## **SUP-JRC-466/2014**

sujetarse toda la legislación electoral, por lo cual, se puede sostener que esas bases resultan fundamentales para la materia electoral, pues sin ellas, el régimen carecería de los elementos necesarios para funcionamiento.

Los elementos que son de suma importancia al régimen electoral mexicano son los siguientes:

A) La renovación periódica de los poderes Legislativos y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos, pues respecto a esta actividad recae el objeto del régimen electoral.

B) Los partidos políticos, porque a través de esas entidades de interés público, entre otros fines, se promueve la participación del pueblo en la vida democrática del país, y se hace posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

C) Los elementos necesarios para que los partidos lleven a cabo sus actividades, entre los que se encuentran, el financiamiento público, ya que a través de él, se busca la independencia de los institutos políticos respecto a presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de centros o grupos de poder económico, social e institucional, para lo cual el Estado dota a estas entidades de interés público de recursos financieros, por vías transparentes y fórmulas predeterminadas, de manera tal que no se obstaculicen la labor que tienen encomendada.

D) La candidatura independiente, reconocido como un derecho fundamental de todos ciudadanos mexicanos para poder ser votado para todos los cargos de elección popular, cumpliendo las calidades que establezca ley, sin necesidad de ser postulados

por un partido político.

Por tanto, cualquier modificación legal que se efectúe con relación a tales aspectos, se debe catalogar como fundamental, en virtud de con ella se alterarían las bases que sirven de sustento al régimen electoral mexicano.

Es decir, la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal es relación a normas que pudieran ser trascendales para el desarrollo del procedimiento electoral.

Sirve de criterio orientador la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2006, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Tomo XXIV, agosto de 2006, página mil quinientas catorce (1514), Novena Época, de rubro y texto siguiente:

**CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.** El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución

Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.

En el caso concreto, lo que se impugnó en la instancia local fue el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por el que se aprobó el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Ahora bien, del citado Reglamento se advierte de su artículo 1º, que tiene por objeto "*regular la estructura y funcionamiento del Instituto Electoral del Estado de Querétaro*", precisándose en el artículo 2, que las disposiciones de ese ordenamiento reglamentario son de observancia general en los actos y procedimientos que regula.

Asimismo del análisis de las artículos subsecuentes se advierte que están relacionados con temas muy variados, pero todos enfocados a la organización y funcionamiento del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, los cuales se pueden agrupar de la siguiente manera:

a) Artículos que establecen cuáles son los órganos de dirección, ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral del Estado

de Querétaro (artículos 4 a 11).

b) Artículos que establecen las reglas para el caso de inasistencia de los integrantes de los órganos colegiados del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (artículos 12 y 13).

c) Lineamientos que norman las reglas de las Comisiones permanentes y eventuales que integre el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, así como de los órganos técnicos (artículos 14 a 42).

d) Artículo que establece el procedimiento de notificaciones por estrados (artículo 43).

e) Disposiciones reglamentarias que establecen el modo en que se celebraran las sesiones y extraordinarias de los órganos colegiados de Instituto Electoral del Estado de Querétaro (artículos 44 a 71).

f) Artículos que establecen la diferencia conceptual entre acuerdos y resoluciones del Consejo General y de los Consejos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. (artículo 72 a 76).

g) Lineamientos que establecen las reglas de votación, del modo de elaboración de las versiones estenográficas de las correspondientes sesiones, fijación del horario de labores, así como del funcionamiento de los órganos operativos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. (artículos 77 a 103)

h) Artículos que establecen el funcionamiento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Instituto Electoral de Querétaro. (artículos 104 a 125)

Asimismo, cabe mencionar que el artículo primero transitorio el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro aprobado mediante Acuerdo de diez de octubre de dos mil catorce, establece que se abroga el *“Reglamento Interior del Instituto Electoral de Querétaro, publicado el día 27 de febrero del año 1997, en el periódico oficial de Gobierno del Estado de Querétaro -La Sombra de Arteaga-, así como sus reformas y adiciones”*.

Lo anterior, revela que el nuevo Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro contiene normativa que recae, esencialmente, sobre el aspecto básico de la forma y modo en que se estructurara y funcionaria el mencionado Instituto Electoral.

En ese sentido, es que se considera que del articulado del reglamento controvertido no versa sobre la renovación periódica de los poderes Ejecutivo y Legislativo o los ayuntamientos en el Estado de Querétaro; tampoco modifican los requisitos y procedimientos de constitución de partidos políticos; ni mucho menos alteran los elementos necesarios que utilizan los institutos políticos para que puedan desarrollar sus actividades, ni incide en el modo en que deban participar los candidatos independientes.

Razón por la cual se puede considerar que el Reglamento Interior, *in genere*, no altera las bases que sirven de sustento al régimen electoral mexicano, sino, por el contrario, la reforma

tiende a dar certidumbre a las reglas y procedimientos con los que funcionarían los órganos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Así es, no se puede considerar que las normas contenidas en el Reglamento, en su conjunto, tengan el carácter de fundamental, desde el punto de vista de que afecten directamente al desarrollo del procedimiento electoral local en el Estado de Querétaro, pues van orientadas a instrumentar la forma en que opera el Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Máxime que el actor no detalla en específico qué preceptos reglamentarios implican una modificación sustancial a las reglas del procedimiento electoral en la citada entidad federativa.

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

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E:**

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

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

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Subsecretario General de Acuerdos da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**GABRIEL MENDOZA ELVIRA**