



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-OP-4/2020

OPINIÓN QUE SE EMITE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2020 PROMOVIDA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA EN CONTRA DE LA LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Ciudad de México, julio veintidós de dos mil veinte.

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2020, A SOLICITUD DEL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, INTEGRANTE DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Del análisis integral de la demanda que originó la Acción de Inconstitucionalidad referida, se advierte que el Partido Político Morena solicita la declaración de invalidez de diversos preceptos contenidos en los Decretos por los que se: a) reformó y adicionó la Constitución Política; b) se promulgó la Ley Electoral; y c) se expidió la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral y la Ley Orgánica Municipal, ordenamientos todos del Estado Libre y Soberano de Querétaro. Los decretos se publicaron el uno de junio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del

Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*.

En atención a la solicitud formulada en términos del artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, integrante del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de seis de julio de dos mil veinte, dictado en la Acción de Inconstitucionalidad 132/2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente

OPINIÓN:

PRIMERO. Temas con los que se relacionan los conceptos de **invalidez**. Los conceptos de invalidez se relacionan con los temas que se indican a continuación:

No.	Tema	Normas impugnadas ¹
1	Paridad de género.	Artículo 7 de la Constitución Política
2	Voto de la ciudadanía queretana residente en el extranjero.	Artículo 7, párrafo cuarto, de la Constitución Política, así como artículo 7, párrafo cuarto, de la Ley Electoral.
3	Calumnia.	Artículos 5, fracción II, inciso c), y 234, segunda parte, de la Ley Electoral.
4	Requisitos de elegibilidad para la Gubernatura.	Artículos 14 párrafos primero, fracción III, y segundo, así como 171, primer párrafo, fracción III, primer párrafo, de la Ley Electoral.
5	Ausencia de suplente para la Presidencia Municipal.	Artículo 20, parte final, de la Ley Electoral, y artículo 98, fracción IV, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
6	Pretensión sobre elección extraordinaria por falta de fórmula de diputaciones.	Artículos 23 primer y cuarto párrafos, y 24 de la Ley Electoral.
7	Prohibición de la candidatura responsable de la nulidad de elección de participar en los comicios extraordinarios.	Artículo 99, tercer párrafo, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
8	Prohibición de recibir financiamiento privado.	Artículo 41, penúltimo párrafo, de la Ley Electoral.
9	Quórum extraordinario en las sesiones de las autoridades administrativas electorales.	Artículos 66 párrafos primero y octavo, 88 párrafos primero y cuarto, 122 párrafo quinto y 126 párrafo primero, numeral 1, de la Ley

¹ Todas del Estado de Querétaro.



No.	Tema	Normas impugnadas ¹
		Electoral.
10	Cancelación de la acreditación de representantes por la pérdida o falta de registro de una candidatura.	Artículo 80, párrafo tercero, de la Ley Electoral.
11	Prohibición de difundir propaganda gubernamental en periodo de reflexión / Artículos utilitarios.	Artículos 92, párrafos segundo y cuarto, 99 párrafo tercero, parte inicial, 100 párrafo primero, fracciones IV, inciso b), primera parte, y VIII, de la Ley Electoral.
12	Tope de gastos de precampaña.	Artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, segunda parte, de la Ley Electoral.
13	Tope de gastos de campaña.	Artículo 102, párrafo tercero, fracciones II y III, parte final, de la Ley Electoral.
14	Pintas en bardas de propiedad privada.	Artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Electoral.
15	Organización de debates por los medios de comunicación local.	Artículo 108, párrafo quinto, de la Ley Electoral.
16	Candidaturas de coalición en el reverso de las boletas. Regulación de coaliciones en ámbito local.	Artículo 109, fracción VI, de la Ley Electoral.
17	Verificación de requisitos de elegibilidad en declaratoria de validez.	Artículos 116, fracciones I, inciso f), II incisos d) y f), y III inciso b), así como 126, párrafo 2, fracción I, inciso c), de la Ley Electoral.
18	Paridad en la postulación de candidaturas.	Artículos 34, fracción XI, 127 párrafos tercero fracción I, y quinto, 128 párrafo tercero, 160 primer párrafo, 162 primer párrafo, 165 y 168 apartado A, fracción III, inciso a), de la Ley Electoral.
19	Valores para asignar diputaciones por el principio de Representación Proporcional.	Artículo 128 de la Ley Electoral.
20	Ajustes por paridad.	Artículo 130, párrafo segundo, de la Ley Electoral.
21	Anuencia para candidaturas comunes y coaliciones.	Artículo 150 de la Ley Electoral.
22	Renuncia de candidaturas.	Artículos 206 párrafo quinto, y 209 párrafo cuarto, de la Ley Electoral.
23	Ofrecimiento de pruebas que no pueden obtenerse por impedimento legal.	Artículos 227, primer párrafo, fracción I, inciso f), y 237, fracción VI, de la Ley Electoral, así como 25, fracción IX, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
24	Nulidad de votos y elecciones de estricto derecho.	Artículos 7, párrafo tercero y 61, fracción IIIII, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
25	Plazo para interponer medios de impugnación.	Artículo 24 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
26	Prevención, no interposición y desechamiento.	Artículos 25, segundo párrafo, y 29 primer párrafo, fracción I, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
27	Permanencia del Secretario Ejecutivo del OPLE.	Artículos 58 fracción II, 61 fracciones VIII y XXXI, y 62, fracción VII, de la Ley Electoral.

SEGUNDO. Opinión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos cuya validez se cuestiona. En este apartado, esta Sala Superior emitirá la

opinión sobre la procedencia o improcedencia de los conceptos de invalidez planteados por Morena, lo que se hará en el orden de los temas expuestos en el apartado previo.

2.1. Tema uno. Paridad de género.

2.1.1. Primer concepto de invalidez. De la síntesis de los conceptos de invalidez se advierte que el partido político refiere que la reforma al artículo 7² de la Constitución Política estatal, contraviene lo dispuesto en los artículos 1º, 4º, primer párrafo, 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 35, fracciones II y VI, 41, párrafos primero, segundo, y Base I, del tercer párrafo, 116, fracciones II, tercer párrafo y IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 23.1, 24, 27 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que no estableció que se deberá observar el principio de paridad de género en los nombramientos de los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo y de los organismos autónomos de la entidad federativa que se rijan bajo ese principio.

2.1.2. Opinión. Al respecto, se considera que el planteamiento del incoante se encuentra relacionado con una temática perteneciente al derecho constitucional, específicamente con

² **ARTÍCULO 7.** [...]

Los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación ciudadana en la vida democrática del Estado. Están obligados a establecer las reglas político electorales para garantizar la paridad de género en candidaturas a diputados y fórmulas de Ayuntamientos, así como garantizar la integración de los pueblos y comunidades indígenas en donde tengan presencia poblacionalmente mayoritaria, como en la Legislatura del Estado de Querétaro, en los términos que establezca la Ley. Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales y postular candidatos en común con otros partidos, pero en ninguno de estos casos podrá producirse entre ellos transferencia de votos. El cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral, se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión.

La ciudadanía podrá ejercer sus derechos políticos electorales a través de los partidos políticos o por sí misma y mediante los procesos electorales, en condiciones de igualdad.

[...]



la inobservancia del principio de paridad, que no está vinculado directamente con la materia electoral y, por tanto, **no es dable emitir pronunciamiento por la Sala Superior.**

Lo anterior, puesto que para efectos de las acciones de inconstitucionalidad, las normas de carácter electoral son las relacionadas con el régimen conforme al cual se elige, a través del voto de la ciudadanía, a quienes habrán de fungir como titulares de los órganos de poder a nivel federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México.

En ese sentido, los nombramientos de los titulares de las Secretarías del Poder Ejecutivo y de los organismos autónomos estatales, al tratarse de designaciones efectuadas por los poderes formalmente constituidos y no a través de elecciones mediante el voto popular, escapan de la materia electoral.

Ello, puesto que, como lo refiere el propio accionante, tratándose de los nombramientos de titulares de dependencias públicas estatales le corresponde a la persona titular del Poder Ejecutivo estatal y de los organismos autónomos a la Legislatura Estatal, es decir, se trata de designaciones de carácter administrativo que no se relacionan con el derecho político-electoral de acceder a un cargo de elección popular.

2.1.3. Segundo concepto de invalidez. En otra parte, el accionante alega la vulneración del principio de paridad en relación con los artículos 41, 53 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la deficiencia u omisión

parcial de establecer de manera alternada el género que encabezará las listas para las candidaturas a diputaciones de representación proporcional por periodo electivo, a fin de evitar que un mismo género se ubique con mayor frecuencia que el otro en el primer lugar de estas listas

2.1.4. Opinión. Los preceptos cuya invalidez se propone se encuentran dentro de los parámetros constitucionales.

Ello, pues el Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve, si bien en el artículo Cuarto Transitorio establece que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41 de la propia Ley Fundamental, lo cierto es que no establece una obligación expresa para el constituyente local de instituir el principio de alternancia del género que encabezará las listas de diputaciones de representación proporcional como una regla imperativa para alcanzar el mandato de paridad.

Esto, pues el mencionado numeral 41 constitucional, fracción I, establece que los partidos observarán el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas y que tienen como fin el fomentar y garantizar dicho principio, en los términos que marque la ley; sin que disponga una regla



específica para cumplir con dicha finalidad.

En ese sentido, en la contradicción de tesis 275/2015, la Suprema Corte estableció los alcances del principio constitucional de paridad entre los géneros en los procesos electorales de las entidades federativas previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal. Indicó que la paridad es una herramienta constitucional de carácter permanente cuyo objetivo es hacer efectivos en el ámbito electoral los principios de igualdad entre el varón y la mujer previstos en los artículos 1º y 4º constitucionales, así como en múltiples instrumentos internacionales ratificados por México.

Sin embargo, añadió que en el orden constitucional mexicano son las propias entidades federativas quienes tienen la facultad de determinar la distribución específica entre sus legisladores de mayoría relativa y de representación proporcional, y que esta distribución admite variaciones significativas.

Así, se estima que las entidades federativas gozan de cierta libertad para establecer las reglas específicas que favorezcan la integración paritaria de los órganos legislativos, y si bien, tienen la obligación de contemplar acciones afirmativas de género para la asignación de curules por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños, corresponderá a cada Estado la formulación del diseño propio, siempre y cuando cumpla con el mencionado principio constitucional.

De este modo, se estima que no le asiste la razón al partido actor, en tanto que el diseño establecido por el constituyente federal en los artículos 53 y 56 resulta aplicable únicamente para la integración del Congreso de la Unión, sin que exista obligación del legislador local de incorporarlo en los mismos términos.

2.2. Tema dos. Voto de la ciudadanía queretana residente en el extranjero.

2.2.1. Conceptos de invalidez. Sostiene el promovente que existe una deficiente regulación respecto al voto de la ciudadanía que reside en el extranjero y; el reconocimiento y su regulación es indispensable para poder ejercer el derecho al sufragio, pues no basta que la ley mencione en términos generales esa posibilidad.

Abona que ese derecho debe regularse sobre las bases y principios constitucionales, pues el legislador local debe disponer los mecanismos legales para hacer efectivo ese derecho, de manera que se brinde seguridad y certeza jurídica a la ciudadanía; empero, el legislador local ha delegado esa función al organismo público local al indicar *“a la normatividad aplicable”, “...a las determinaciones que para tal efecto emita el instituto”*; motivo por el cual se debe declarar inconstitucional lo dispuesto en los artículos 7, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro³, así como 7, párrafo cuarto de la Ley Electoral

³ ARTÍCULO 7. [...]

[...]

[...]

El voto de la ciudadanía residente en el extranjero será para la elección de la gubernatura del



de la entidad⁴.

2.2.2. Opinión. Esta Sala Superior opina que el precepto impugnado no es contrario a la Constitución.

En efecto, no se advierte directriz o principio que vincule a las legislaturas de las entidades federativas a establecer los procedimientos para que los ciudadanos de un estado se encuentren en condiciones de sufragar, cuando el día de la elección, se encuentren fuera del territorio nacional, de tal manera que no se actualiza una omisión legislativa por no existir una norma constitucional que obligue al congreso local a legislar en los términos pretendidos por el accionante.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 35, fracción II, 39, 40, y 116 fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a votar no es absoluto, puesto que pueden imponerse válidamente condiciones para su ejercicio y, tratándose de comicios locales, no existe una obligación constitucional o convencional a cargo de las autoridades del Estado mexicano de organizar modalidades de voto desde entidades federativas diversas a aquellas en que se lleven a cabo las elecciones.

Ello porque, tanto en la Constitución federal como en los distintos instrumentos internacionales de los cuales el Estado

Estado y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable.

⁴ Artículo 7. [...]

[...]

[...]

El voto de la ciudadanía con residencia en el extranjero, solo será aplicable para la elección de la gubernatura y se sujetará a lo establecido en la Constitución Política, la Constitución Local, las Leyes Generales y las determinaciones que para tal efecto emita el Instituto.

mexicano forma parte, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se encuentra la permisión para que los órganos legislativos de los Estados establezcan requisitos o condiciones para el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

Es de mencionarse que la constitucionalidad de las restricciones que se impongan a los derechos político-electorales no pueden analizarse de manera aislada a fin de determinar su conformidad o no con la Constitución federal, sino que ese estudio exige que se presente ponderando otros deberes del Estado, en específico el de garantizar procesos electorales libres, auténticos y democráticos.

Ello porque, si se parte de la base de que los derechos político-electorales no son absolutos y pueden ser reglamentados con base en el cumplimiento de requisitos, esta Sala Superior considera que este tema debe ser analizado desde la perspectiva de la libre configuración legislativa con la que cuentan las entidades federativas, y en ese tenor, la exclusión de modalidades del voto que permita a los queretanos votar en las elecciones locales, cuando se encuentren fuera del territorio de esa entidad federativa, pero dentro del país, se encuentra justificada.

En efecto, dentro del ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizarlos resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, con el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos



electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos fundamentales. Sin la emisión de esas normas o la toma de medidas de diversa índole, los ciudadanos no podrían ejercer el derecho a votar y ser votado.

Así, los derechos de participación política no necesariamente adquieren eficacia por su solo reconocimiento constitucional, sino que necesitan una detallada regulación para que alcancen plena eficacia y operatividad a fin de garantizar plenamente esos derechos y otros estrechamente relacionados con la organización de elecciones libres y democráticas; lo que requiere un diseño normativo a través del cual se garantice el funcionamiento del sistema electoral en el caso de la legislación impugnada.

De esta forma, el sistema electoral previsto en la Constitución y en la legislación, impone la obligación ciudadana de votar en las elecciones populares, la que, en el ámbito local, debe cumplirse, por regla general, en la sección electoral en que reside cada ciudadano, de tal manera que no existe alguna previsión constitucional que vincule a las legislaturas de las entidades federativas a instrumentar los mecanismos y procedimientos que permitan la emisión del sufragio fuera del territorio de la entidad federativa de que se trate.

De esa manera, si el legislador de Querétaro no estableció la posibilidad, ni los procedimientos para que los queretanos que se encuentren fuera del territorio de esa entidad federativa, pero dentro del país, tendentes a que puedan emitir su

sufragio en la elección de Gobernador, ello no resulta contrario a alguna base o principio constitucional, por el contrario, se trata de una medida razonable, ya que la división territorial por entidad federativa, implica, además del ámbito geográfico al que se adscriben los ciudadanos, la circunscripción en la que deben ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales.

Así, en el ámbito de los derechos político-electorales, el lugar de residencia le otorga al ciudadano que habita en un estado, la posibilidad de ejercer su derecho político-electoral de votar y eventualmente de ser votado, cumpliendo con las calidades establecidas en la Ley, lo cual tiene por finalidad que la ciudadanía que reside en esa circunscripción, sea la que elija a sus respectivos gobernantes, y que el ciudadano electo, se encuentre en aptitud de representar directamente a quien los eligió.

Atendiendo a lo anterior, esta Sala Superior concluye que no existe una obligación constitucional o convencional a cargo de las legislaturas locales de organizar alguna modalidad para que los ciudadanos de una entidad federativa ejerzan su derecho al voto activo estando fuera del territorio nacional.

Ello es así, en virtud de que, el derecho a votar en el Estado mexicano, se encontraba restringido a ejercerlo en el estado, distrito electoral o municipio, en el que la ciudadana o ciudadano tuviera su lugar de residencia. Sin embargo, con la reforma al artículo 36 de la Constitución del año mil novecientos noventa y seis, se abrió la posibilidad de extender



el ejercicio del voto más allá del territorio nacional, el cual se retomó en la legislación secundaria electoral, en la que se determinó permitir la participación de los mexicanos residentes en el extranjero en las elecciones para el senado, las gubernaturas estatales y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las constituciones locales.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior advierte que la modalidad del voto en el extranjero se encuentra reservada a aquellos ciudadanos mexicanos que residen fuera del país, a fin de permitirles ejercer el derecho al sufragio activo, mientras que, el ejercicio de ese derecho se encuentra garantizado para todos los ciudadanos mexicanos que se encuentran en territorio nacional, acorde con lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 36, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 9, párrafo 2, y 130, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en razón de que debe ejercerse en donde se encuentre el domicilio del ciudadano.

Así, los queretanos que tengan su domicilio en una entidad federativa distinta a Querétaro, podrán ejercer su derecho al sufragio activo, pero circunscrito a la elección de los representantes y gobernantes correspondientes a la circunscripción en que residan, pues tal y como se ha señalado, la finalidad de los comicios consiste en que los funcionarios electos representen los intereses de los habitantes de la demarcación geográfica o circunscripción que gobiernan.

Por todo ello, esta Sala Superior opina que, en el caso de la norma impugnada, no existe la inconstitucionalidad aducida, al no advertir disposición constitucional alguna que vincule al Congreso local a crear normas generales que reglamenten el ejercicio al voto de las ciudadanas y los ciudadanos de dicha entidad federativa.

2.3. Tema tres. Calumnia.

2.3.1. Conceptos de invalidez. Morena alega la deficiente regulación de la definición de calumnia, pues los artículos 5, fracción II, inciso c)⁵, y 234, segunda parte⁶, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro omiten prever como elemento del tipo, que el calumniador sea quien divulga los hechos o delitos falsos a sabiendas de que no son ciertos y que maliciosamente y sin razón los atribuya a otra persona.

También sostiene que, en el caso del referido artículo 5, se prevé una presunción de autoría por el nexo de simpatía o militancia, pues no puede haber *culpa in vigilando* de un partido político ante la acción de cualquier militante o simpatizante que actué en lo individual.

2.3.2. Opinión. Dado que los conceptos de invalidez abordan distintos aspectos, esta Sala Superior opinará de forma separada sobre las cuestiones expuestas por el accionante.

⁵ Artículo 5. [...]

II. En lo que se refiere a otros conceptos:

[...]

c) **Calumnia.** La imputación hecha por cualquier persona en su carácter de particular, servidor público o partido político a través de sus representantes, militancia, simpatizantes o candidaturas, de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

⁶ Artículo 234. [...] Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.



2.3.2.1. Opinión sobre el primer concepto de invalidez. Esta Sala Superior considera que **podrían ser inconstitucionales** las disposiciones contenidas en los artículos 5, fracción II, inciso c), y 234, segunda parte, de la Ley Electoral local, pues se considera que le asiste la razón al impugnante en relación con la falta de previsión, como elemento del tipo, del conocimiento sobre la falsedad de los hechos o delitos divulgados.

En efecto, en concepto de esta Sala Superior, resulta aplicable el criterio sostenido por ese Alto Tribunal, al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 48/2017; 97/2016; 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, así como sus acumuladas.

En dichos precedentes, se analizaron normas que adolecían de la misma deficiencia, y se resolvió que es contraria al orden constitucional la definición de calumnia que no exige el conocimiento previo del sujeto activo de la conducta, sobre la falsedad del hecho o delito falso que difunde.

Al respecto, se hizo mención de dos acepciones del término *calumnia*, en su uso cotidiano, conforme con la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en su vigésima segunda edición, las cuales constituyen la acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño, así como la imputación de un delito, a sabiendas de su falsedad.

Así, consideró que carecía de un elemento fundamental, pues no precisaba que la imputación de los hechos o delitos falsos

debe hacerse a sabiendas o teniendo conocimiento de que es falso, por lo que la previsión legal discrepaba de la interpretación que el Tribunal Pleno debía darse al término calumnia en términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que resulte ajustado y proporcional como límite permitido constitucionalmente al ejercicio de la libertad de expresión; máxime que, en el debate político, su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos.

En tal sentido, y dado que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia ya se pronunció sobre la inconstitucionalidad de los preceptos que omiten exigir el conocimiento previo sobre la falsedad de los hechos que se difunden, es que los preceptos cuestionados podrían ser contrarios a la Constitución General de la República.

2.3.2.2. Opinión sobre el segundo concepto de invalidez. En otro tema, esta Sala Superior considera que **no es inconstitucional** la previsión normativa contenida en el artículo 5, fracción II, inciso c), de la Ley Electoral de Querétaro, pues no resulta contraria a la Constitución Federal, dado que, además de no constituir una excepción al principio de presunción de inocencia, reconoce expresamente la posibilidad de fincar responsabilidad al partido político, por la conducta desplegada por las personas relacionadas con sus actividades, incluidas aquellas que sean sus simpatizantes.

Al respecto, es de tener en cuenta que los partidos políticos,



como entidades de interés público, tienen la calidad de garantes de la legalidad de las actuaciones de sus simpatizantes, por lo que el incumplimiento a dicha obligación puede acarrearles una consecuencia jurídica, pues podría considerarse que aceptó o toleró las conductas desplegadas por aquellas, lo que conllevaría la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y la posibilidad de sancionar al instituto político, sin perjuicio de la responsabilidad individual que se deduzca, de ser el caso.

De hecho, ha sido criterio de este Tribunal Electoral que, cuando resulte la calidad de garantes, los partidos políticos pueden ser responsables de la actuación de terceros, aun cuando no se encuentren dentro de su estructura interna, ya que tanto la Constitución Mexicana como la Legislación Secundaria prevén que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, acarrea la imposición de sanciones, pues dichos valores consisten en la conformación de la voluntad general y la representatividad a través del cumplimiento de la función pública conferida a los partidos políticos, la transparencia en el manejo de los recursos, especialmente los de origen público, así como su independencia ideológica y funcional.

Es por ello por lo que es posible jurídicamente establecer que los partidos son garantes de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, cuando tales actos incidan en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines.

Lo anterior, máxime que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y de su deber de vigilancia—*culpa in vigilando*— sobre las personas que actúan en su ámbito.

En tal sentido, no es contrario a la regularidad constitucional que la legislación electoral de Querétaro prevea la posibilidad de sancionar a los partidos políticos por las conductas que lleven a cabo sus simpatizantes, pues lo que reconoce la porción normativa controvertida es la posibilidad de sancionar a los partidos políticos cuando se acredite su responsabilidad ante el incumplimiento de sus obligaciones como ente de interés público, y deje de vigilar que la conducta de sus simpatizantes se contenga dentro del marco de la legalidad.

2.4. Tema cuatro. Requisitos de elegibilidad para la gubernatura.

2.4.1. Conceptos de invalidez. El artículo 14⁷, de la Ley Electoral Local establece los requisitos para ser postulado y ocupar un cargo de elección popular. En la fracción III, se expresa que deberán tener residencia efectiva en el Estado, para el caso de la Gubernatura, de cinco años.

⁷ **Artículo 14.** Son requisitos para ser postulado y, en su caso, para ocupar cualquier cargo de elección popular, los siguientes:

I. y II. [...]

III. Tener residencia efectiva en el Estado, para el caso de diputaciones, de cuando menos tres años anteriores a la fecha de la elección y para el caso de la Gubernatura, de cinco años. Para el caso de miembros del Ayuntamiento, tener una residencia efectiva en el municipio mínima de tres años;

IV. a VIII. [...]

Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del estado migrantes que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección, por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental.



Asimismo, dicho artículo dispone que se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del estado migrantes que se hubieren reintegrado a

como tratándose de cargo o comisión gubernamental.

El numeral 171, fracción III⁸, de la misma ley, dispone que a la solicitud de registro de candidatura deberá acompañarse la constancia de residencia expedida por la Secretaría del Ayuntamiento del municipio en que la candidatura tenga su domicilio.

Morena aduce que tales artículos son inconstitucionales porque excluye de la posibilidad de participar por una candidatura a la Gubernatura estatal, a aquellos ciudadanos que son nativos u originarios de la entidad federativa, pese a que no reúnan el requisito de residencia mínima.

2.4.2. Opinión. Se considera que los artículos cuya invalidez se propone, **se encuentran dentro de los parámetros constitucionales**, puesto que dichos preceptos locales deben ser interpretados de conformidad con el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto prevé que sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano

⁸ **Artículo 171.** A la solicitud deberá acompañarse lo siguiente:

I. y II. [...]

III. Constancia de tiempo de residencia, expedida por la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio en que la candidatura tenga su domicilio.

mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

Esto es, la Constitución federal dispone los dos supuestos para que la ciudadanía participe por el cargo de Gobernatura de una entidad federativa: a) ser originario o b) tener residencia efectiva no menor a cinco años.

En ese sentido, si la Constitución federal dispone las calidades que debe reunir un ciudadano para acceder a la prerrogativa de ser votado, sin que imponga al legislador local la obligación de establecer nuevamente en sus legislaciones locales dichos requisitos, es inconcuso que la interpretación que debe darse a los estimados preceptos es que son obligatorios para aquél sector poblacional que requiera acreditar la residencia efectiva en la entidad y no así para quienes sean originarios del Estado.

En ese sentido, las normas impugnadas no establecen restricciones mayores a las establecidas en la Constitución; por el contrario, son acordes a ésta en el sentido de que la federal dispone que deberá tener residencia no menor a cinco años, mientras que la ley local dispone igual temporalidad para el caso de la Gobernatura estatal.

Acorde con la jurisprudencia P./J. 3/2011, de rubro **GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA**



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, es dable señalar que si bien el derecho a ser elegido para ser Gobernador/Gobernadora debe encontrarse armonizado con las calidades que, con base en sus necesidades, establezca cada entidad federativa, también lo es que no debe entenderse que el legislador local posea total libertad al respecto, toda vez que no pueden dejar de atenderse las condiciones o requisitos determinados en la Constitución General de la República.

Al respecto, ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral que, **el contenido esencial o núcleo mínimo del derecho de voto pasivo está previsto en la Constitución federal** y la completa regulación de su ejercicio, en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para su ejercicio corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, siempre y cuando el legislador ordinario no establezca calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que se traduzcan en indebidas restricciones al derecho de voto pasivo o algún otro derecho de igual jerarquía o bien constitucional⁹.

⁹ Véase el precedente SUP-JRC-174/2016 y acumulados.

De este modo, el derecho a ser votado a un cargo de elección popular, derecho humano fundamental, es también una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno de acuerdo a los artículos 40, 41 y 116 Constitucionales, en tanto quienes han de ocupar la titularidad de los Poderes de la Federación y de los Estados de la República, en representación del pueblo mexicano, requieren cumplir ciertos requisitos de la máxima relevancia que los vincule a la Nación Mexicana, tales como la nacionalidad, el ser nativo o la residencia, así como de idoneidad y compatibilidad para el cargo.

En ese sentido, el vínculo de las ciudadanas y ciudadanos a una determinada comunidad política (Estado) puede establecerse, en términos generales, mediante ciertos criterios, entre los cuales se encuentran: a) por nacimiento en el territorio del Estado, por nacimiento fuera del territorio del Estado (por relación de filiación), y c) por residencia¹⁰.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que, por regla general, la residencia efectiva o vecindad figuran como requisitos de elegibilidad que deben cumplir las personas que pretenden obtener un cargo de elección popular, **cuando no son originarias de la porción territorial en la que se realice la elección**, pues la finalidad es que exista una relación entre el representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen los electores¹¹.

De este modo, se estima que si la Constitución Federal

¹⁰ Véase el precedente SUP-JRC-174/2016 y acumulados.

¹¹ SUP-OP-12/2015, SUP-JRC-65/2018 y acumulados.



establece el contenido mínimo del derecho al voto pasivo para el cargo de Gubernaturas estatales y el legislador estatal puede establecer las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para su ejercicio, los preceptos impugnados serían constitucionales, puesto que se deben de interpretar de manera armónica con la Constitución federal, que establece dos supuestos para obtener una candidatura a la Gubernatura.

En el mismo sentido, el numeral 171, fracción III, de la ley electoral local, que dispone que a la solicitud de registro de candidatura deberá acompañarse la constancia de residencia expedida por la Secretaría del Ayuntamiento del municipio en que la candidatura tenga su domicilio, no resulta contrario a los artículos 35 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en tanto la obligación de los Estados consiste en abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a vulnerar el derecho de un ciudadano mexicano a ser votado, al exigir requisitos adicionales que no se ajustan a la Constitución.

No obstante, los requisitos para ser registrado como candidato no pueden ser otros que aquéllos que se derivan directamente de los requisitos de elegibilidad.

Es decir, los trámites y cargas que tienden a demostrar que la ciudadana o el ciudadano reúnen las calidades de ley para ejercer el cargo al que aspira, son condiciones y requisitos que

válidamente pueden establecerse dentro del procedimiento de registro de las candidaturas respectivas, mientras que lo inadmisibles es establecer condiciones adicionales para el acceso al sólo acto registral que, como se ha expresado, forma parte del ejercicio del derecho humano a ser votado sin que pueda ser escindido normativamente de él¹².

En tal medida, si la norma local establece como requisito para registrar una candidatura, la entrega de constancia de residencia, ésta no vulnera los referidos artículos constitucionales, puesto que debe ser interpretada en el sentido de que tal requerimiento es exigible para las candidaturas que, no siendo originarias, necesiten acreditar la residencia efectiva en el territorio estatal.

Por otro lado, en relación con el artículo 14, segundo párrafo, de la Ley electoral local —establece que se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del estado migrantes que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección, por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental—, se estima que es **acorde a la regularidad constitucional**.

Ello, puesto que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal y 23,

¹² Véanse la Acción de Inconstitucionalidad 36/2011, así como la jurisprudencia P./J. 13/2012 (10a.), de rubro **DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD**.



párrafos 1, inciso b), y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los ciudadanos y las ciudadanas deben gozar del derecho a ser votado, sin embargo, pueden existir restricciones constitucionalmente válidas por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Así, en el caso de la Gubernatura, el párrafo segundo del artículo 14, de la Ley electoral local, debe interpretarse de manera conjunta con el párrafo primero, fracción III, del mismo numeral, que establece expresamente que la residencia exigida para el caso de la Gubernatura es de cinco años, el cual, como ya se dijo, se encuentra en armonía con el artículo 116 de la Constitución federal.

En ese sentido, tal disposición local se encuentra referida para los cargos de diputaciones y ediles de los ayuntamientos, la cual, es acorde al marco constitucional, puesto que se encuentra dentro de la libre configuración legislativa estatal, dado que la Constitución Federal no contiene disposición alguna que obligue a las legislaturas de los Estados a disponer de una residencia específica para el caso de sus representantes populares en diputaciones e integrantes de los ayuntamientos.

En efecto, el artículo 35, fracción II, de la Constitución establece el derecho de la ciudadanía a ser votada para todos los cargos de elección popular siempre que cuenten con las cualidades que establezca la ley.

Así, la restricción de contar con residencia de tres años anteriores a la elección es uno de los requisitos de elegibilidad que puede establecer el Constituyente local en el marco de su amplia libertad de configuración para establecer reglas y condiciones para poder acceder a cargos de elección en el ámbito municipal.

Ha sido criterio de la Sala Superior, al realizar una interpretación funcional del artículo 36, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la proximidad material es indispensable para que pueda generarse un vínculo y arraigo entre la persona que aspire a ocupar un cargo municipal con el electorado, dado que genera lazos de solidaridad social, ya que sus integrantes se encuentran plenamente identificados al compartir las mismas finalidades y conocer de cerca sus necesidades y problemas de la comunidad¹³.

Incluso, la Sala Superior ha considerado que en las legislaciones electorales estatales que no se establezca como requisito que los candidatos a integrantes del ayuntamiento deben residir en el municipio de que se trate, debe concluirse que sí es necesaria la residencia como requisito, con base en una interpretación gramatical y funcional del artículo 36, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el sentido de dicho precepto al establecer como requisito para cargos concejiles de determinado municipio la residencia, es que el integrante de un ayuntamiento debe residir en el municipio administrado por el

¹³ Precedente SUP-REC-379/2018.



propio órgano colegiado del que formará parte en caso de ser electo¹⁴.

En ese sentido, el requisito de cumplir con determinado periodo de residencia anterior al día de la elección es relevante para los cargos de elección popular, puesto que permite el sentido de identificación entre el representante popular y su comunidad; iguales consideraciones son aplicables para el caso de las y los legisladores locales.

Cabe señalar, que en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró que los requisitos por razón de residencia para acceder a cargos a nivel municipal están dentro de la libertad de configuración legislativa del ámbito local. Igualmente, estimó que esa deferencia al legislador local implica que puede aumentarse el número de años de residencia exigida para alguien que no sea nativo del Estado, siempre que resulte razonable, justificada y no haga nugatorio el derecho humano a ser votado.

Ahora bien, el promovente considera que la temporalidad de tres años es excesiva, innecesaria y desproporcionada porque, desde su óptica, de la manera en que está redactada la norma, pudiera interpretarse que, si la ausencia no fue de manera inmediata anterior al día de los comicios, también le resulta aplicable a las candidaturas.

¹⁴ Tesis XIV/2002, de rubro **CANDIDATOS A INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO. DEBEN RESIDIR EN EL MUNICIPIO, AUNQUE LA LEY LOCAL NO ESTABLEZCA ESTE REQUISITO**, Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 90 y 91.

Al respecto, se estima que parte de una interpretación asilada de la norma, puesto que, se insiste, debe ser leída en relación con la fracción III, del mismo artículo 14, que dispone que el requisito de residencia efectiva, en las distintas temporalidades por cargo, deberá acreditarse con años anteriores a la fecha de la elección.

Igualmente, aduce que es inconstitucional la porción normativa del mismo artículo respecto de los queretanos migrantes "*que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección*", puesto que tienen una justificación excepcional para no residir en el ámbito de la elección, antes de su registro de candidatura.

Contrario a lo que sostiene el promovente, se estima que dicha porción normativa es acorde a la regularidad constitucional porque, además de encontrarse dentro de la libertad configurativa estatal, persigue como finalidad la existencia de un vínculo entre quien aspira a un cargo de elección popular y su electorado, para que conozca los intereses, necesidades y problemáticas de su demarcación.

Igualmente, contribuye a la creación de lazos entre la comunidad y su representante, y la temporalidad está diseñada por el legislador local como una medida que fomenta el arraigo con la población.

En ese sentido, contrario a lo que señala el promovente, el legislador local previó una excepción al requisito de residencia que deben cumplir todas las candidaturas (tres o cinco años),



estableciendo una temporalidad menor para el caso de las personas migrantes, en el supuesto de estudios, empleo o por la comisión o cargo gubernamental, con lo cual, no estableció restricciones innecesarias o inconstitucionales, sino que determinó una medida más favorecedora para estos sectores poblacionales, atendiendo a las circunstancias de cada uno de ellos, sin dejar de cumplir con los requisitos mínimos exigibles para todas las candidaturas.

2.5. Tema cinco. Ausencia de suplente para la Presidencia Municipal.

2.5.1. Conceptos de invalidez. Manifiesta el promovente que los artículos 20, parte final¹⁵, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, y 98, fracción IV¹⁶, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro en comento son inconstitucionales dado que omiten incluir la figura de suplente para quien presidirá el órgano de gobierno municipal, pues el propio artículo 20 de la Ley Electoral señala que una persona será titular de la Presidencia Municipal, y en el caso del resto de los cargos, por cada uno se debe elegir un suplente; es decir, se trata de dos personas —*propietaria y suplente*— para cada cargo edilicio. Pero cuando carezca de suplente la candidatura a la Presidencia Municipal, resultará inelegible y traerá como consecuencia la nulidad de la elección.

¹⁵ **Artículo 20.** Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por una persona titular de la Presidencia Municipal, dos sindicaturas y por el número de regidurías que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidurías de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Corregidora y El Marqués, habrá seis de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; en los de Cadereyta de Montes y Tequisquiapan, habrá cinco de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional; y en los demás habrá cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente.

¹⁶ **Artículo 98.** [...]

I. a III. [...]

IV. Que la candidatura que gane la elección de la gubernatura o del Ayuntamiento resulte inelegible.

2.5.2. Opinión. Este Órgano Colegiado Electoral considera que **no es inconstitucional** el precepto contenido en el artículo 20 de la Ley Electoral local, debido a lo siguiente.

La determinación del Congreso del Estado de Querétaro de no contemplar la figura de presidente municipal suplente dentro de las planillas que los partidos políticos para contender en la elección de los ayuntamientos que conforman dicha entidad federativa, contrario a lo alegado por el actor, no contraviene artículo alguno de la Constitución Federal y queda dentro de la esfera de sus atribuciones, pues no existe dispositivo constitucional que obligue a que dichos cargos de elección popular cuenten con un suplente.

En efecto, Morena alude que la falta de suplente en el cargo de presidente municipal trastoca lo establecido en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, argumento que, resulta falaz.

Dicho dispositivo constitucional establece los fundamentos del municipio libre, y su posición en el sistema federal, señalando, por ejemplo, la autonomía de dicha institución, su relación con los estados, así como su importancia al ser la base de los estados que conforman la Federación, dicho en otras palabras, el citado artículo especifica las bases de la organización, administración del municipio, el cual debe ser gobernado por un ayuntamiento.

Sin embargo, del artículo en comento no se aprecia hipótesis



alguna que ordene a los Congresos de los Estados a contemplar dentro de sus ordenamientos legales la figura del presidente municipal suplente como cargo de elección popular para ser registrado y, en su caso, votado por la ciudadanía en los procesos electorales que se lleven a cabo en las entidades federativas, de ahí que se considera que lo reclamado por la parte promovente, no contraviene la Constitución Federal.

Ahora bien, no escapa a este Tribunal Electoral que el impugnante también refiere que, derivado de lo anterior, cuestiona la constitucionalidad del artículo 98, fracción IV, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral de la entidad en comento, que contiene como causa de nulidad de elección de un ayuntamiento, el que la candidatura respectiva resulte inelegible.

Sin embargo, **se considera que no puede emitirse opinión especializada**, ya que la normativa en cuestión corresponde al derecho procesal electoral, por lo que no está comprendida dentro de la clasificación de normas generales de ese carácter, para efectos de la acción de inconstitucionalidad, es decir, aquellas que regulan aspectos relativos a los procesos comiciales previstos directamente en la Ley Fundamental, de ahí que no exista factibilidad para opinar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

2.6. Tema seis. Pretensión sobre elección extraordinaria por falta de fórmula de diputaciones.

2.6.1. Primer concepto de invalidez. El accionante considera que el artículo 23, primero y cuarto párrafos¹⁷ de la Ley Electoral de Querétaro es inconstitucional, porque deja de disponer que la falta absoluta de la fórmula de diputaciones electas por mayoría relativa, sea uno de los supuestos legales que pueda activar la convocatoria a elecciones extraordinarias, lo que devela una deficiente regulación u omisión legislativa, habida cuenta que las personas que residen en cada distrito dejarían de estar representadas por la diputada o el diputado uninominal correspondiente.

2.6.2. Opinión. Este Tribunal Electoral considera que el artículo 23 no resulta contraventor del Pacto Federal.

En efecto, es de verse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla, como obligación dirigida a las legislaturas estatales, la de regular o implementar en la normativa comicial, un supuesto de elección extraordinaria ante la falta absoluta de las personas que integran la fórmula ganadora de una diputación por el principio de mayoría relativa.

En efecto, de lo dispuesto en el artículo 116, fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que exista alguna disposición del Constituyente, que vincule a los congresos estatales a establecer reglas o modalidades para suplir las vacantes definitivas en las

¹⁷ **Artículo 23.** Las elecciones extraordinarias serán convocadas por el Consejo General, cuando se declare nula alguna de las elecciones, ya sea de Gobernatura, diputaciones o Ayuntamientos; asimismo, en los casos previstos por los artículos 15 y 21, fracciones IV y VI, de la Constitución Local. Para tales efectos se procederá en los siguientes términos:

[...]

[...]

En las elecciones extraordinarias, el Consejo General, podrá ajustar los plazos establecidos en esta Ley conforme a la fecha señalada en la convocatoria respectiva.



diputaciones electas por el principio de mayoría relativa, ni por ende, tampoco que deban establecerse en uno u otro sentido.

Esto es así, pues el referido artículo 116 de la Carta Magna mandata, en relación con la elección y conformación de las legislaturas estatales, lo siguiente:

- o La fracción II dispone:
 - En el primer párrafo, que el número de representantes en las legislaturas locales deberá ser proporcional al de habitantes en la entidad, así como el número mínimo de integrantes del órgano legislativo, según la población que se indica en cada caso;
 - El segundo párrafo manda que las Constituciones locales deben establecer la elección consecutiva de las diputaciones hasta por cuatro periodos, en términos y para los efectos ahí previstos, **sin que se contenga algún mandato en relación con la suplencia por falta absoluta de tales diputaciones;**
 - El tercero de sus párrafos indica que las legislaturas deberán integrarse con diputaciones electas por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, **según los términos de sus leyes,** según los límites de la sobre y subrepresentación que ahí mismo se precisan;
- o Ahora bien, en su fracción IV, inciso a), dispone que, de conformidad con la Constitución y las Leyes Generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que las elecciones de los miembros de las legislaturas estatales se lleven a cabo mediante sufragio

universal, libre, secreto y directo; que la jornada electoral tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda, sin que los estados cuyas jornadas se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha, estén obligadas por la última disposición.

Por su parte, esta Sala Superior no advierte alguna norma general que vincule a los Congresos Locales a regular en su Constitución o Leyes de la Materia, aspectos vinculados con la suplencia de las diputaciones en los casos a que refiere el partido impugnante.

En ese sentido, en concepto de esta Sala Superior, no existe mandato dirigido a las legislaturas locales a incluir en la normativa comicial, el mecanismo de sustitución cuya falta se reclama.

Por el contrario, como ya se precisó, en concepto de esta Sala Superior, **el Constituyente dejó al arbitrio de las legislaturas estatales la regulación correlativa a la conformación de los órganos legislativos**, a excepción hecha de los lineamientos a los que ya se hizo referencia, contenidos en la fracción II del artículo 116 de nuestra Carta Magna, es decir, los relativos a los límites de sobre y subrepresentación, la adopción del sistema mixto de elección, conformado por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y el número mínimo de diputaciones atendiendo a la población de las entidades federativas.



Sin embargo, como ya se dijo, ninguna de tales estipulaciones contiene alguno que sea coincidente con los planteamientos de Morena, de ahí que no exista factibilidad para establecer un marco de regularidad constitucional que permita evaluar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la previsión normativa cuya invalidez se reclama, razón por la cual se considera que los planteamientos de Morena, en este caso, pueden ser desestimados.

2.6.3. Segundo concepto de invalidez. Morena considera que el artículo 24¹⁸ de la Ley Electoral del Estado de Querétaro es inconstitucional, porque no distingue el supuesto de falta absoluta de las diputaciones propietarias y suplentes electas por el principio de mayoría relativa, de las asignadas por el principio de representación proporcional, ni señala la forma en que serían cubiertas las vacantes de diputaciones electas de manera independientes, agregando que de ninguna manera, las vacantes absolutas de las diputaciones de mayoría relativa, sean postuladas por un partido o de forma independiente, deben ser cubiertas de la lista plurinominal.

2.6.4. Opinión. Al respecto, esta Sala Superior considera que el artículo 24 de la Ley Electoral de Querétaro **es contrario a la Constitución General de la República**, en tanto que la suplencia de diputaciones de mayoría relativa, con aquellas postuladas por el principio de representación proporcional, transgrede los principios de legalidad y certeza en materia electoral, así como el de mayoría relativa, según se expresa

¹⁸ **Artículo 24.** En el supuesto de falta absoluta de las personas que ejerzan los cargos de diputaciones y regidurías, tanto en su calidad de propietarias como de suplentes, éstas serán cubiertas por quienes integren la fórmula del mismo género que siga en la lista registrada por el partido político al que hubiere pertenecido la fórmula que deja el cargo, después de la asignación efectuada por el Consejo General o consejo correspondiente.

enseguida.

Al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 142/2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la inconstitucionalidad de un precepto legal que preveía la suplencia de las diputaciones electas por mayoría relativa, de la lista postulada por el partido para los mismos cargos pero por el principio de representación proporcional.

Sobre ese tema, la Corte sostuvo que lo regulado en el precepto reclamado resultaba inconstitucional, en la medida que contradecía frontalmente el principio de legalidad y certeza electoral y, por ende, el de elección por mayoría relativa.

También consideró que el artículo 116, fracción II, de la Constitución General mandata que las legislaturas de los Estados se compondrán por diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalen las leyes locales, siguiendo así el sistema electoral mixto que rige a nivel federal, aunque con ciertas notas distintivas.

Después de definir los dos principios de elección de las y los legisladores estatales, sostuvo que los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones, por lo que pueden ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.



Después, concluyó que **la norma reclamada actualizaba una violación a los principios de legalidad y certeza en materia electoral, así como al de mayoría relativa**, pues a pesar de que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para regular la integración de sus congresos y la forma en que interactúan sus principios de elección, al igual que los mecanismos para sustituir vacantes de las diputaciones, **era inviable desde el punto de vista constitucional entremezclarlos para efectos de la sustitución de las respectivas vacantes de la legislatura**, por lo que la regulación combatida desatendía las reglas que rigen el mecanismo de elección de las diputaciones, así como a la voluntad popular que eligió una fórmula de personas en específico para integrar el órgano legislativo.

Consideró que aun cuando no hay lineamiento constitucional para la forma de sustituir vacantes de las diputaciones de una entidad federativa y, por ello, existe libertad configurativa tanto como para elegir a los miembros de las legislaturas a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional como para sustituir sus vacantes, tal libertad no es absoluta, sino que debe acotarse a respetar otros principios constitucionales.

Así, sostuvo que no era posible que ante la ausencia definitiva de una fórmula de diputaciones electa por el principio de mayoría relativa, se acudiera a las listas de candidaturas presentada por el partido político correspondiente, pues dicha lista tuvo como objeto el otorgamiento de curules por

representatividad política en la totalidad del territorio estatal de cierto partido político, y no el apoyo directo a quienes integraban una fórmula postulada para un distrito en particular.

También dijo que las diputaciones que se eligen por votación distrital obedecen al apoyo de la ciudadanía a una fórmula concreta; en cambio, cuando se asignan diputaciones por representación proporcional, a partir de una lista previamente delimitada por el partido político, se otorgan espacios legislativos a posiciones políticas representadas por los diferentes partidos, con mirás de proteger el derecho de participación política de las variadas minorías electorales.

Por ello, y con independencia de que la norma previera que la sustitución de la vacante se haría por orden de prelación, respetando el género de la posición vacante, el Pleno de la Corte estimó imposible sustituir una diputación de mayoría relativa por las personas que integraban una lista única, en la medida que transgrediría la voluntad del electorado del distrito que votó por una fórmula.

También dijo que la lista de representación proporcional cuenta con legitimidad democrática, pues el voto otorgado a la candidatura por mayoría relativa postulado por un partido político, tiene un doble efecto: respaldar a la fórmula y otorgar apoyo al partido para la participación proporcional, sin que ello pudiera traducirse en que se pueda desdeñar la voluntad popular del electorado votante en un distrito.



Reiteró el que las entidades federativas tengan libertad configurativa para regular las formas y mecanismos de sustitución de las vacantes de su legislatura, lo que no implicaba que dicha libertad fuera absoluta, pues enfrentaba límites como lo eran su propia normativa local y los principios constitucionales que rigen la elección de las diputaciones por ambas modalidades. Que el deber constitucional previsto en el artículo 116 era claro y consiste en que los Congresos Locales deben integrarse mediante un sistema de elección mixto, en cuyo cumplimiento, el Constituyente Estatal implementó el número de diputaciones por ambos principios, lo que lleva a que en el proceso electoral se hagan votaciones distritales para conocer la voluntad del electorado en cada uno, para elegir fórmulas en concreto.

Por tanto, si se permitiera la sustitución combatida, se abandonaría el modelo de integración de la legislatura, incrementando el número de diputaciones electas por representación proporcional con la desatención a la voluntad electoral que eligió la diputación por mayoría que pretende suplirse. Sostuvo que la modulación de la conformación del congreso en relación con los principios de mayoría relativa y representación proporcional debe ser previa al proceso electoral, mas no posterior, al estar imbricado ya un resultado electoral en específico.

Por lo anterior, declaró la invalidez de la porción normativa contraria a la regularidad constitucional, por involucrar un trastorno al régimen electoral, lo que involucra indebidamente el uso de la lista para la elección plurinominal, incidiendo en la

legalidad electoral y la certeza.

Al respecto, este Tribunal Electoral considera que el precedente y consideraciones referidas resultan aplicables al concepto de invalidez propuesto en relación con el artículo 24 de la Ley Electoral local, en la medida que dicha disposición prevé que, ante la falta absoluta de quienes ejerzan la diputación, mandata que se suplan por la fórmula del mismo género que siga en la lista registrada por el partido político a que pertenece la fórmula, después de la asignación efectuada por el Consejo General o el que corresponda.

Es por lo anterior que esta Sala Superior considera que es de declararse la inconstitucionalidad del precepto en la parte cuestionada por el promovente, en los términos que han quedado expresados en este apartado.

2.7. Tema siete. Prohibición de la *candidatura responsable de la nulidad de elección* de participar en los comicios extraordinarios.

2.7.1. Conceptos de invalidez. El partido alega la inconstitucionalidad por deficiencia del artículo 23¹⁹ de la ley local, porque sustituye el término de persona sancionada por el de candidatura.

¹⁹ **Artículo 23.** Las elecciones extraordinarias serán convocadas por el Consejo General, cuando se declare nula alguna de las elecciones, ya sea de Gubernatura, diputaciones o Ayuntamientos; asimismo, en los casos previstos por los artículos 15 y 21, fracciones IV y VI, de la Constitución Local. Para tales efectos se procederá en los siguientes términos:

[...]

[...]

En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias el partido político que hubiere perdido el registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse, salvo que haya postulado candidatura en la elección que fue anulada. La candidatura que dio origen a la irregularidad que determinó la nulidad de la elección no podrá participar en la elección extraordinaria.



Lo anterior, pues considera que es contrario a la Base VI del artículo 41 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que este artículo dispone que “no podrá participar la persona sancionada”, lo cual, desde su punto de vista, puede ser no solamente una candidatura, sino también puede recaer responsabilidad en un partido, coalición u otra persona.

También controvierte el artículo 99, párrafo tercero, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral de esa entidad²⁰, pues estima que el partido correspondiente no tendrá derecho a postular candidatura si éste resulta ser la persona sancionada.

2.7.2. Opinión. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que “En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada”, lo cual se replica en el artículo 78 bis, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En tal sentido, esta Sala Superior opina que **los preceptos impugnados se encuentran dentro de los parámetros constitucionales**, puesto que Morena parte de una interpretación de lo que estima debe entenderse por *persona sancionada*, adicionando que tampoco podrán participar otros sujetos, siendo que la Constitución no establece prohibición alguna para que los partidos puedan postular con

²⁰ Artículo 99. [...] [...]

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada, pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidata o un nuevo candidato.

una nueva candidatura.

Así, se considera que la finalidad a la que atiende la Constitución se refiere a que será la candidatura sancionada la que no podrá participar, mientras que el partido sí podrá contender nuevamente con otra persona que postule, puesto que se trata de garantizar la equidad en la contienda y garantizar el derecho de la ciudadanía de acceder, por conducto de aquellos, al ejercicio del poder público.

2.8. Tema ocho. Prohibición de recibir financiamiento privado

2.8.1. Conceptos de invalidez. Morena considera que el artículo 41, penúltimo párrafo²¹, de la Ley Electoral de Querétaro, indebidamente prohíbe a los partidos políticos sin derecho a recibir financiamiento público, que reciban financiamiento privado, por lo que pide que sea declarado inconstitucional.

2.8.2. Opinión. En concepto de esta Sala Superior, el precepto impugnado **no contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, habida cuenta que no existe alguna disposición constitucional que indique a las legislaturas estatales la forma en cómo debe regularse el financiamiento privado de los partidos políticos.

En esa medida, se considera que la regulación que sobre

²¹ **Artículo 41.** [...]

[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]

Los partidos políticos que no tengan derecho a recibir financiamiento público local, no podrán recibir financiamiento privado.



dicha prerrogativa, hagan los congresos locales, queda comprendida dentro de la libertad de configuración legal de la que gozan los poderes legislativos estatales, ante la falta de existencia de un parámetro de validez constitucional a la que deban ajustar el derecho de los partidos a recibir financiamiento privado.

Se opina lo anterior, porque en los artículos 41, base II, y 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal se advierte la previsión de dos tipos de financiamiento, que son el público y privado, sin que al efecto se establezca algún lineamiento o parámetro relacionado con la prerrogativa en análisis, distinta a la prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado, y a que aquellos deben distribuirse equitativamente.

En tal sentido, no existe un marco de referencia en el que se pueda contrastar la disposición cuestionada, aunado a que tampoco se advierte la existencia de una norma que reserve a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión la regulación del financiamiento privado en ámbito local, de ahí que se afirme que los congresos locales pueden regularla, pero sujetándose a las limitantes constitucionales ya comentadas.

2.9. Tema nueve. Quórum extraordinario en las sesiones de las autoridades administrativas electorales.

2.9.1. Conceptos de invalidez. El impugnante considera que los artículos 66 párrafos primero y octavo²², 88 párrafos primero y

²² **Artículo 66.** Para que el Consejo General pueda sesionar legalmente, es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Consejero Presidente. En caso de que no se reúna la mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con las y los integrantes que asistan.

cuarto²³, 122 párrafo quinto²⁴ y 126 párrafo primero, numeral 1²⁵, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, permiten la posibilidad de que, por mayoría simple de la minoría de consejeros presentes, o por empate con voto de calidad de quien ejerza la Presidencia, se emitan resoluciones en sesiones que, inclusive, carezcan de quórum ordinariamente exigido.

2.9.2. Opinión. Esta Sala Superior considera que **no asiste la razón al partido accionante** en sus planteamientos de inconstitucionalidad, a partir de los términos siguientes.

[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]

Las resoluciones se tomarán por mayoría simple, a excepción de aquellos casos que la ley señale; en caso de empate, será de calidad el voto del Consejero Presidente.

²³ **Artículo 88.** Las sesiones de los consejos distritales y municipales serán legales con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes, dentro de los que deberá estar la persona que ostente la Presidencia. En caso de que la mayoría no se reúna, se convocará nuevamente para sesionar dentro de las veinticuatro horas siguientes con quienes asistan.

[...]
[...]

Toda resolución se tomará por mayoría de votos, teniendo la persona titular de la Presidencia voto de calidad en caso de empate. Sólo las consejerías tienen derecho a voz y voto, las demás personas que integran el consejo, sólo derecho a voz. La persona titular de la Secretaría Técnica concurrirá sólo con voz informativa.

²⁴ **Artículo 122.** [...]

[...]
[...]
[...]

Las sesiones de cómputo serán legales con la concurrencia de la mayoría de quienes integran los consejos distritales o municipales, según el caso, entre quienes deberá estar la persona titular de la Presidencia del consejo. En caso de no darse el quórum legal, sesionarán en segunda convocatoria a las 08:30 horas del mismo día. De no reunirse nuevamente el quórum legal requerido, sesionarán en tercera convocatoria a las 09:00 horas del mismo día con las y los integrantes presentes. Si a la hora de la tercera convocatoria no se encuentra la persona titular de la Presidencia del consejo, entre las y los consejeros presentes nombrarán, en votación secreta, al consejero que desempeñará la función de Presidente, únicamente para esa sesión. Cuando la inasistencia sea de la persona titular de la Secretaría Técnica, la persona titular de la Presidencia designará de entre las y los consejeros presentes, en cualquier convocatoria, al quien deberá suplirla únicamente para esa sesión, el que conservará su derecho de voto.

²⁵ **Artículo 126.** Una vez concluidos los cómputos en los consejos distritales y municipales y recibidas las actas respectivas en la Secretaría Ejecutiva, el Consejo General celebrará sesión para proceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y al cómputo estatal de la elección de la Gubernatura, en ese orden.

1. La sesión de cómputo deberá iniciar a las 8:00 horas del día para el que se convoque y será legal con la concurrencia de la mayoría de quienes integran el consejo, entre quienes deberá estar el Consejero Presidente. En caso de no darse el quórum legal, sesionará en segunda convocatoria a las 8:30 horas del mismo día. De no reunirse nuevamente el quórum legal requerido, sesionará en tercera convocatoria a las 9:00 horas del mismo día con la integración presente. Si a la hora de la tercera convocatoria no se encuentra el Consejero Presidente, entre los Consejeros Electorales presentes nombrarán, en votación secreta, al consejero que desempeñará la función de la Presidencia únicamente para esa sesión. Cuando la inasistencia sea de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, el Consejero Presidente designará de entre las consejerías electorales presentes, en cualquier convocatoria, al suplente únicamente para esa sesión, quien conservará su derecho de voto.

La sesión será permanente, pudiendo decretarse los recesos necesarios.



La previsión de voto de calidad, el régimen de suplencia para el Consejero Presidente y el Quórum extraordinario, resultan apegados a la Constitución.

Respecto del nombramiento de quien ocupe la Presidencia del Organismo Público Local Electoral, el hecho de que se lleve a cabo por los propios consejeros que integran el consejo general, ante la ausencia del titular de ese cargo, es una garantía de la autonomía e independencia de dicho órgano, pues la decisión se queda exclusivamente en el régimen interno de ese cuerpo colegiado, lo cual es acorde con las directrices previstas en los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116 Constitucional.²⁶

²⁶ **Artículo 116.** [...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad 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, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo período.

3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirección partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

[...]

Asimismo, con dicha decisión se evita que órganos ajenos al Consejo General y, consecuentemente, con intereses distintos a los del funcionamiento de dicho cuerpo colegiado, impongan una determinación de capital trascendencia para el desarrollo de las funciones que corresponden al máximo órgano administrativo electoral en el Estado de Querétaro, con lo que la autonomía del órgano y la independencia de sus determinaciones, aparecerían mermadas de origen.

Entonces, se reitera, el Consejo goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, por lo que tampoco son contrarias a la Constitución la posibilidad que exista un Quórum extraordinario.

Lo anterior es así, dado que, para garantizar la autonomía de las autoridades administrativas locales en la materia electoral, se debe evitar cualquier acto que atente contra su integración y funcionamiento, como sería limitar sus sesiones con las personas que asistan a ellas.

Por lo que se refiere a que el Consejero Presidente (titular o nombrado para esa sesión) cuente con voto de calidad, esa circunstancia, por sí misma, no evidencia ilegalidad alguna, sino que es una atribución que garantiza que el órgano podrá cumplir con sus funciones, pues para la toma de decisiones de requiere que exista mayoría, lo que no podría alcanzarse en todas aquellas sesiones en las que existiera un empate en la votación por funcionar el órgano con una integración

60. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

[...]



completa, de ahí la justificación y la importancia de dicha atribución, la cual no es inherente a la persona del Consejero Presidente sino al cargo mismo, por lo que se contará con la facultad de ese voto de calidad para resolver cualquier situación de votación empatada en toda sesión del Consejo General que así lo requiera.

2.10. Tema diez. Cancelación de la acreditación de representantes por la pérdida o falta de registro de una candidatura.

2.10.1. Conceptos de invalidez. El artículo 80, párrafo tercero²⁷, de la Ley Electoral de Querétaro, permite que se deje sin efectos la acreditación de representantes cuando no se obtenga o se pierda el registro de una candidatura partidista o independiente, en los órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con tales postulaciones, una vez que esté firme la determinación que originó tal situación.

2.10.2. Opinión. Se estima que el artículo impugnado **no está dentro de los parámetros constitucionales, únicamente por cuanto hace a los partidos políticos**, al ser entidades de interés público, cuyos derechos previstos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pueden restringirse de manera injustificada.

En ese sentido, la pérdida de acreditación de representantes

²⁷ Artículo 80. [...]

[...]

En caso de que, por cualquier causa establecida en la presente Ley, un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o una candidatura independiente pierda su registro, una vez que quede firme la determinación que originó dicha situación, quedará sin efectos la acreditación de sus representantes en aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas.

de los partidos políticos cuando pierdan el registro de candidaturas impediría el cumplimiento de sus fines, con independencia de que no contiendan con candidatura propia en la demarcación distrital o municipal de que se trate.

Sin embargo, dicha situación resulta válida en el caso de candidaturas independientes pues es acorde con la finalidad constitucional de éstas, ya que los intereses de sus representantes se circunscriben a la postulación en lo individual de quien participa de manera independiente.

Esto, porque existe una diferencia sustancial entre las candidaturas independientes y los partidos políticos, la cual responde a que los últimos son actores políticos institucionalizados, esto es, como entidades de interés público conllevan responsabilidades mayores a la participación política electoral a diferencia de los candidatos independientes que únicamente participan para un cargo específico por un periodo determinado.

2.11. Tema once. Propaganda gubernamental y artículos utilitarios para coaccionar al electorado.

2.11.1. Conceptos de invalidez. El partido alega la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en los artículos 92, párrafos segundo y cuarto²⁸, 99 párrafo tercero,

²⁸ **Artículo 92.** [...]

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales como de los municipios 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, de seguridad y de salud pública, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

[...]

Los artículos promocionales utilitarios son aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos solo podrán ser elaborados con material textil.



parte inicial²⁹, 100 párrafo primero, fracciones IV, inciso c), primera parte, y VIII³⁰, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Esto, porque considera que la regulación es deficiente, pues se omite incluir a los poderes federales en la obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental en periodo de veda (campaña electoral). Además, añade como excepción a la prohibición, la difusión de campañas de información en materia de seguridad en el mismo periodo y reserva elementos visuales para la difusión de dicha propaganda permitida durante los periodos referidos.

En cuanto a los artículos utilitarios, se dice que la definición legal vulnera los principios de equidad, certeza, legalidad, seguridad jurídica, competencia y legalidad, en la medida que versa sobre aspectos regulativos e implica la permisión legal de que los artículos promocionales sean distribuidos como utilitarios por los partidos, candidaturas y coaliciones, sin

²⁹ **Artículo 99.** [...] [...]

Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios, así como la promoción y publicidad de la precandidatura, de forma fija o móvil, en anuncios espectaculares gráficos de gran formato, lonas, bardas, pantallas, vehículos, cápsulas de cine, y otras análogas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos o auditivos, la calidad de la precandidatura que es promovida.

³⁰ **Artículo 100.** Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral se atenderán las siguientes disposiciones:

I. a III. [...]

IV. Las autoridades y los servidores públicos de la Federación, Estado y municipios, tendrán las prohibiciones siguientes:

a) a b) [...]

c) Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deberán hacerse sin fines electorales. En ningún caso las campañas publicitarias incluirán nombres, imágenes, voces, frases publicitarias o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona que ejerza el servicio público; en caso de existir elementos suficientes para presumir el incumplimiento a lo anterior, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos determinará, sin perjuicio de lo resuelto en el procedimiento sancionador correspondiente, las medidas cautelares para el retiro o suspensión inmediato de dicha publicidad;

V. a VII. [...]

VIII. Las autoridades se reservarán los espectaculares, mamparas y elementos afines para ser usados en la difusión de las actividades relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población; y

poner al menos límites a tales conductas, que se podrían traducir en un beneficio útil.

2.11.2. Opinión. El aserto en análisis presenta cuatro problemáticas que se abordarán en los siguientes apartados.

2.11.2.1. Primer concepto de invalidez. Se considera que la porción normativa consignada en el artículo 92, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, vinculada con la restricción de difusión de propaganda gubernamental durante las campañas y hasta la culminación de la jornada electoral, en cuanto no incluye a las autoridades federales **no es contraria a la Constitución.**

En efecto, esta Sala Superior considera que el partido impugnante omite advertir que el precepto no es aislado y único, sino que está inmerso en un sistema funcional, en el cual, la prohibición que tilda de ausente, está contenida en el artículo 100, fracción IV, inciso c), de la propia Ley Electoral local, que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 100. Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral se atenderán las siguientes disposiciones:

[...]

IV. Las autoridades y los servidores públicos de la Federación, Estado y municipios, tendrán las prohibiciones siguientes:

[...]

c) Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, [...];

[El subrayado es de este Órgano Jurisdiccional.]

Como quedó evidenciado, no asiste razón al accionante en cuanto a que la disposición cuestionada omite o modifica aquella establecida por el Constituyente Permanente, sino



que el legislador estatal la insertó en un numeral distinto al controvertido, lo que desde luego no implica que exista una permisión dirigida a las autoridades y al funcionariado público del orden federal, para que lleven a cabo actos prohibidos desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni mucho menos la deficiencia legislativa que afirma.

2.11.2.2. Segundo concepto de invalidez. Ahora bien, esta Sala Superior considera que **son contrarias a la Constitución** las disposiciones contenidas en los artículos 92, segundo párrafo, y 100, fracción IV, inciso b), ambos de la Ley Electoral, en cuanto incorpora un supuesto de excepción que permite la difusión de campañas de información en materia de seguridad, contenida en los artículos, pues es de verse que lo concerniente a la difusión de propaganda gubernamental, está reservado a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, según mandato del Constituyente.

En efecto, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, ese Alto Tribunal precisó que la regulación de la propaganda gubernamental y sus excepciones quedaron reservadas por el Constituyente para el Congreso de la Unión.

En tal sentido, se tiene que en la disposición en análisis, el legislador queretano no sólo replicó las disposiciones contenidas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también adicionó un supuesto de excepción para la prohibición de difusión de

propaganda gubernamental durante el periodo de campañas y hasta la culminación de la jornada electoral, lo que, evidentemente, coincide con la hipótesis a que se alude en el criterio recién aludido.

En tal sentido, esta Sala Superior considera que es factible jurídicamente declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa que se contrapone al mandato constitucional, pues existe invasión de esferas competenciales, dado que los Congresos Locales carecen de facultades para regular aspectos vinculados con la propaganda gubernamental, según quedó evidenciado.

2.11.2.3. Tercer concepto de invalidez. Por identidad de razones, esta Sala Superior estima que **también es contrario a la Constitución**, el precepto contenido en la fracción VIII del artículo 100 de la Ley Electoral, básicamente por las mismas razones expuestas en el apartado anterior.

Es decir, se trata de una regulación sobre propaganda gubernamental, sobre lo cual, como se dijo en el apartado anterior, ya existe criterio de ese Alto Tribunal en precedentes como el relacionado con la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, entre otros, de ahí que éste Órgano Jurisdiccional Electoral considere que es factible declarar la inconstitucionalidad del precepto en cuestión.

2.11.2.4. Cuarto concepto de invalidez. Ahora bien, se considera que **no es inválida la disposición** contenida en el artículo 92, cuarto párrafo, de la Ley Electoral de Querétaro,



en razón de lo siguiente.

Esta Sala Superior toma conocimiento de que, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio consistente en que la distribución de artículos promocionales utilitarios no vulnera los principios de autenticidad, equidad y legalidad electorales.

Lo anterior, porque la distribución de dichos artículos no implica la entrega de dádivas o actos de presión al electorado para obtener el voto, pues de la lectura al artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se desprende que el Poder Reformador ordenó la regulación de la propaganda electoral y en el propio precepto reconoció la existencia de los artículos promocionales utilitarios.

En tal sentido, así como se concluyó en dicho precedente, en el caso es de considerar que los artículos promocionales utilitarios son parte de la propaganda electoral permitida, sin que, por sí misma, se advierta que la porción normativa cuestionada implique la permisión para llevar a cabo actos que se traduzcan en una dádiva irregular, de ahí que se considere que los planteamientos del promovente podrían ser desestimados.

2.12. Temas doce y trece. Tope de gastos de precampaña y campaña.

2.12.1. Conceptos de invalidez. El promovente considera que son contrarios a la Constitución los artículos 99, párrafo décimo tercero, fracción II, segunda parte³¹ y 102, párrafo tercero, fracciones II y III, parte final³², de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pues a su decir, sanciona con la cancelación del registro o con la pérdida de la candidatura, a la precandidatura que rebase el 5% del tope de gastos de la campaña que corresponda.

Por otro lado, suma el tope de gastos de campañas para la elección de ayuntamientos, con una mitad más de la proporción o cantidad que corresponda en cada municipio al tope de gastos de la gubernatura.

2.12.2. Opinión. Se considera que los preceptos **no son**

³¹ **Artículo 99.** [...]

[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]

Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo, el Consejo General vigilará:

I. [...]

II. Los gastos de precampaña en los procedimientos de selección de candidaturas a la Gubernatura, diputaciones y Ayuntamientos, no podrán exceder, por cada precandidatura o fórmula, según sea el caso, del cinco por ciento del tope determinado para las campañas de la elección respectiva en el proceso electoral correspondiente. La persona precandidata que rebase el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan; y

³² **Artículo 102.** [...]

[...]

El Consejo General, durante los primeros quince días del mes de enero del año de la elección, determinará los topes de gastos de campaña aplicando las siguientes reglas:

I. [...]

II. El tope de gastos de campaña para la elección de cada diputación de mayoría relativa y de representación proporcional, será un monto equivalente al que resulte de dividir la cantidad determinada conforme a la fracción I de este artículo, entre quince; y

III. El tope de gastos de campaña para la elección de cada uno de los Ayuntamientos, será el que resulte de aplicar el porcentaje que represente el número de ciudadanía inscrita en el padrón electoral del municipio que corresponda, con relación al padrón electoral del Estado actualizada, a la cantidad señalada en la fracción I de este artículo, sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el municipio respectivo.



contrarios a la Carta Magna.

El artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que, en el ejercicio de la función estatal electoral en el ámbito federal, serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En el mismo sentido, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, prevé que las Constituciones y leyes de los Estados, garantizarán que en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Además, el inciso g), de la propia fracción establece que se debe prever que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Así, es dable afirmar que existe una amplia libertad para los congresos locales a efecto de regular el tema del financiamiento para la obtención del voto durante los procesos electorales, siempre y cuando se garantice que se cumple todo el sistema normativo, facultad que debe garantizar el real ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos, así como el pleno ejercer de las facultades de vigilancia y fiscalización de esas prerrogativas por parte de la autoridad administrativa electoral nacional, siempre dentro

del contexto del respeto a los demás valores y principios fundamentales de la materia electoral, conforme a lo previsto de la propia Constitución Federal.

Del análisis de los preceptos controvertidos se advierte, por una parte, que las legislaturas de las entidades federativas tienen libertad para regular el tema del financiamiento privado de los partidos políticos, pero a la vez, en segundo lugar, se puede constatar que esa libertad no es absoluta dado que debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva de ejercicio de las prerrogativas y su vigilancia y fiscalización, así como los valores, principios electorales protegidos por la propia Constitución Federal.

Así, el artículo 124 de la Constitución Federal establece que las entidades federativas tienen libertad legislativa para regular aquellas situaciones que no están reservadas a la Federación, siempre que con ello no se vulneren o se restrinjan derechos y obligaciones establecidas en la Ley Fundamental y siempre con las bases que sientan las leyes marco.

En cuanto al tema de los topes de gastos de campaña y precampaña de los partidos políticos, no se advierte alguna condicionante para las legislaturas locales, porque el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, no prevé alguna base específica, ya que expresamente señala que las Constituciones y leyes deben fijar criterios y límites, con lo cual, expresamente, se autoriza a las legislaturas para regular las condiciones relativas a su ejercicio, pero no establece alguna base o directriz específica en torno



al tema.

De esta manera, se considera que los Congresos estatales cuentan con la facultad soberana para establecer, entre las posibles variantes y opciones, las características y conceptualización que consideren más adecuadas para regular la determinación de los topes de gastos de campaña, sin que estén vinculadas a seguir un modelo exacto concreto, en el entendido de que, como cualquier derecho, esa libertad de regulación de los congresos de las entidades federativas no es ilimitada y absoluta, sino que debe considerar las directrices que la propia Constitución establece, atendiendo a todo el sistema normativo electoral.

En ese sentido, es que el legislador de Querétaro está en libertad de regular los topes de gastos de campaña, siempre en el marco constitucional y atendiendo a los principios rectores de la función electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, por lo que puede establecer fórmulas y procedimientos específicos en la ley o delegar esta facultad a la autoridad administrativa, establecer procedimientos distintos para su determinación, respecto de cada una de las elecciones de un proceso electoral, es decir, de gobernador, diputados al Congreso local o ayuntamientos, y tomando en consideración estudios o informes que se elaboren al interior del Instituto Estatal Electoral o diversos entes.

2.13. Tema catorce. Pintas en bardas de propiedad privada.

2.13.1. Conceptos de invalidez. El artículo 103, párrafo primero,

fracción VIII³³, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro es inconstitucional, en cuanto que prohíbe las pintas en inmuebles de propiedad privada, aun contando con el permiso correspondiente.

2.13.2. Opinión. Al respecto, esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón** al promovente sobre su planteamiento de inconstitucionalidad, por lo siguiente.

Sobre el punto en debate, esta Sala Superior trae a colación y reitera la opinión especializada expuesta con la clave SUP-OP-18/2017, vinculada a la Acción de Inconstitucionalidad 52/2017, también del estado de Querétaro, en la que se cuestionó la constitucionalidad del entonces artículo 103 de la Ley Electoral de la entidad.

Al respecto, este Tribunal Electoral consideró que la porción legal entonces controvertida, debía interpretarse sistemáticamente con la relativa a la colocación de propaganda en inmuebles de propiedad privada, pues de lo contrario podría parecer que constituía una infracción al derecho humano a la libre manifestación de las ideas y expresión, porque implicaba una restricción general carente de un objetivo legítimo, debido a que en modo alguno se motiva y sustenta en la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud, la moral pública y los derechos y/o libertades de otras personas.

³³ **Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes, se sujetarán a las siguientes reglas:

I. a VII. [...]

VIII. No podrá pintarse en inmuebles de propiedad privada o pública, aun cuando medie permiso;



En cambio, la interpretación sistemática de la entonces fracción VII conjuntamente con la II, ambas del referido artículo 103 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro³⁴ (ahora abrogada), permitía la armonía de la disposición cuya invalidez se solicita, con los artículos 6 y 41 del Pacto Federal.

Esto, porque la fracción II permite colocar propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada, mediante permiso escrito del propietario en los términos exigidos por la entonces ley vigente, por lo que si se pretende pintar propaganda electoral en la barda de un inmueble de propiedad privada, es dable opinar, por mayoría de razón, que ello está permitido, y la restricción sería derrotada, siempre que medie permiso escrito del propietario, en los términos previstos en la referida fracción II.

Ahora bien, este Tribunal Electoral no omite el hecho de que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia desestimó el planteamiento del partido promovente, debido a que no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos.

En efecto, de la lectura del fallo recaído a la Acción de Inconstitucionalidad 52/2017, es posible advertir que el Ministro Ponente propuso la inconstitucionalidad del precepto en la

³⁴ **Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes, se sujetarán a las siguientes reglas:

[...]

II. Podrá colocarse en inmuebles de propiedad privada siempre que medie permiso escrito del propietario en el formato previsto en los lineamientos que, para el efecto, emita el Instituto Nacional, respetándose íntegramente en todos los casos, el paisaje natural y urbano y el entorno ecológico, por lo que se prohíbe el uso de suelos, colinas, barrancas y montañas para usos propagandísticos; debiendo contemplar para esos efectos lo dispuesto en el Código Urbano del Estado;

[...]

VII. No podrá pintarse en inmuebles de propiedad privada o pública;

parte que dice *privada o*, postura que alcanzó seis votos de los Ministros presentes.

Por ello es por lo que también, en este caso, esta Sala Superior reitera la postura asumida en aquella ocasión, pues la actual configuración legal permite interpretar sistemáticamente la disposición controvertida con la dispuesta en la actual fracción II del mismo numeral, y superar la prohibición asumiendo que las pintas son propaganda electoral que podría colocarse en bardas de las propiedades privadas, siempre que medie autorización escrita de la persona propietaria del bien de que se trate.

De ahí que, en este caso, se considera que la restricción carente de un objetivo legítimo puede igualmente superarse mediante la interpretación sistemática de lo preceptuado en las fracciones II y VIII del artículo 103 de la Ley Electoral de Querétaro, con lo que no habría afectación a los derechos de que gozan los partidos, las coaliciones y las candidaturas, sean partidistas o independientes.

Por ende, es que esta Sala Superior considera que el planteamiento de inconstitucionalidad expuesto por Morena puede ser declinado, en términos de lo expuesto.

2.14. Tema quince. Organización de debates por los medios de comunicación local.

2.14.1. Conceptos de invalidez. Morena refiere que hay una deficiente regulación en tanto pone en riesgo de discriminación a candidaturas que no sean de preferencia de



los medios de comunicación local, así como exclusión de medios nacionales, lo cual transgrede la libertad de expresión y el derecho a la información.

Asimismo, hay déficit porque no obliga a los medios locales a que invite a todas las candidaturas, sino que refiere a por lo menos dos candidaturas de una misma elección. Señala que no brinda certeza, ni condiciones de igualdad y equidad en la competencia política.

Por ello es por lo que pide la invalidez del artículo 108, párrafo quinto³⁵, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

2.14.2. Opinión. Se estima que la normativa materia del concepto de invalidez, se encuentra **dentro del parámetro constitucional**.

En efecto, se estima que dicho precepto no contraviene los derechos a la libertad de expresión, de información y los principios de equidad entre los contendientes, puesto que el promovente parte de una lectura parcial de la norma ya que estima que los debates entre candidaturas por medios de comunicación local al necesitar solamente la participación de al menos dos candidatas/os, dejaría en desigualdad a otros por ser excluidos o no invitados.

³⁵ Artículo 108. [...]

[...]

[...]

[...]

Los medios de comunicación local podrán organizar libremente debates entre candidaturas, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

- I. Se comunique al Instituto;
- II. Participen al menos dos candidaturas de la misma elección; y
- III. Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

Al respecto, tal disposición debe leerse en armonía con el resto del mencionado precepto que indica que los debates también deberán establecer *condiciones de equidad* en el formato, es decir, de la lectura integral del precepto que se propone invalidar se advierte que los debates deberán efectuarse en condiciones igualitarias.

En consonancia con lo anterior, el párrafo cuarto del artículo 108 impugnado indica que la celebración de esos debates deberá sujetarse a las reglas que fije el Consejo General, por lo que se entiende que deberán respetar parámetros mínimos que implican la observancia de los principios rectores en materia electoral.

Asimismo, en el último párrafo del mismo artículo 108 de la ley electoral local, se indica que *“La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de una o más de las candidaturas invitadas a estos debates no será causa para la no realización del mismo”*, de lo cual se desprende que todas las candidaturas deberán ser invitadas a dichos debates, por lo que la participación de por lo menos dos de ellas depende de la voluntad de asistir de cada candidatura y no propiamente de la invitación; razón por la cual, no existe transgresión a la libertad de expresión, de información ni de equidad en la competencia electoral.

En este tema, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó distintos conceptos de invalidez formulados por



partidos políticos contra el diverso numeral 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁶, el cual se encuentra redactado en similares términos al de la norma local, y se pronunció por que: a) la disposición obliga implícitamente a que se cite al respectivo debate a todos los candidatos participantes en la elección, b) al establecer condiciones de equidad en el formato implica que, para su realización no basta con que simplemente se convoque a las candidaturas interesadas sino que se deben llevar todos los actos necesarios para que exista acuerdo para su verificación, bajo la supervisión del Instituto, c) que la supervisión de la autoridad es un medio de control de la legalidad en la organización de los debates y d) que al disponer que “siempre y cuando participen por lo menos dos candidatos de la misma elección”, debe entenderse que existe la obligación de los organizadores de invitar a todas las candidaturas registradas para el mismo cargo.

Ahora bien, se estima que tampoco trasgrede el marco constitucional cuando se refiere únicamente a los medios de comunicación locales, puesto que debe analizarse en relación con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que dispone que los medios de comunicación nacionales y locales podrán organizar libremente debates entre las candidaturas.

Así, resulta aplicable el criterio adoptado en la Acción de

³⁶ Artículo 218.

1. al 5. [...]

6. Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

a) Se comunique al Instituto o a los institutos locales, según corresponda;

b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y

c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

[...]

Inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas en la que se resolvió que, era verdad que la disposición sólo aludía a los medios de comunicación de la Entidad (en ese caso de Puebla), en cuanto a la organización libre de debates; sin embargo, tenía que analizarse y aplicarse de manera conjunta con lo que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 218, numeral 6, alude tanto a medios de comunicación nacional y local.

Esto, pues dicha referencia implica el reconocimiento de que ambos medios de comunicación pueden organizar debates, sujetos desde luego a los requisitos que el propio numeral prevé, a saber, que se comunique al Instituto Nacional Electoral o a los institutos locales, según corresponda, que participen por lo menos dos candidaturas de la misma elección, y que se establezcan condiciones de equidad en el formato. Máxime que ese ordenamiento general, como se ha subrayado, es aplicable tanto a las elecciones de carácter federal como locales.

Asimismo, el propio artículo segundo del DECRETO publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014, refiere que la realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta, por lo que la disposición que refiere que se invitará a por lo menos dos candidaturas, además de ser acorde con lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no contraviene los principios de certeza y



legalidad, dada la disposición del constituyente federal de referencia.

2.15. Tema dieciséis. Candidaturas de coalición en el reverso de las boletas. Regulación de coaliciones en ámbito local.

2.15.1. Conceptos de invalidez. Morena sostiene que el artículo 109, fracción VI³⁷, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro es inconstitucional, pues dispone que en la parte posterior de las boletas para la elección de diputaciones de mayoría relativa, aparecerán las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional que postulen tanto los partidos políticos como las coaliciones. Sustenta la invalidez sobre el hecho de que las coaliciones no pueden postular ese tipo de candidaturas, además de que las legislaturas estatales tienen prohibido regular ese aspecto, por ser competencia exclusiva de la Federación.

2.15.2. Opinión. Para esta Sala Superior, **la norma impugnada podría ser contraria a la Constitución**, pues como lo indica el partido impugnante, el legislador local invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues según mandato del Constituyente, corresponde exclusivamente a dicho Poder regular todo lo relativo a las coaliciones, lo cual, incluso, ha sido objeto de pronunciamiento por ese Alto Tribunal Constitucional.

En efecto, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad

³⁷ Artículo 109. [...]

I. a V. [...]

VI. En el caso de la elección de diputaciones por mayoría relativa, un solo espacio por cada candidatura independiente o partido político que contenga la fórmula de candidaturas propietaria y suplente, así como un espacio para candidaturas no registradas; en el reverso, la lista sólo de cada partido político o coalición que postule de sus candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional;

71/2018 y su acumulada 75/2018, ese Tribunal Pleno consideró fundado el concepto de invalidez alegado por la otrora Procuraduría General de la República, en relación con el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Sonora, que incluía la figura de las coaliciones en el mecanismo o límites para asignarles curules en el Congreso local, debido a que ese régimen debía ser regulado por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal, ya que las Entidades Federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por la Ley General de Partidos Políticos, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar el marco jurídico electoral no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local.

Específicamente, en el precedente en comento se dijo que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Norma Fundamental.

En relación con esto, el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución General de diez de



febrero de dos mil catorce³⁸, determinó que, en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales, se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales.

El precedente también refiere que, al resolverse la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, se determinó que, con fundamento en los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y Segundo Transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reformas de diez de febrero de dos mil catorce, las entidades federativas no están facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones.

También, que dicho criterio se reiteró en diversos precedentes en los que se desestimaron las impugnaciones, ya que no se alcanzó una mayoría de ocho votos; sin embargo, al resolverse la Acción de Inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de nueve de junio de dos mil quince, se obtuvieron los ocho votos necesarios para declarar

³⁸ **SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y

[...]

la invalidez respectiva.

Así, se indicó que las legislaturas locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de las coaliciones, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo transitorio del decreto de reforma constitucional, por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local dado que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Asimismo, se aclaró que deberá verificarse en cada caso concreto si la normatividad impugnada regula de manera efectiva la figura de coaliciones o realiza reproducciones de la Ley General de Partidos Políticos o, bien, si constituyen meras referencias nominales a dicha figura asociativa, con el fin de dar coherencia y certidumbre a su propia legislación electoral producto de su libertad configurativa y competencia en la materia.

También se dijo que tal criterio se reiteró en las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas, y 76/2016 y sus acumuladas, cuyas consideraciones fueron de vital importancia para la referida Acción de Inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018.

En el primer precedente, entre varios preceptos reclamados, este Tribunal Pleno analizó el artículo 110 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que establecía en su primer párrafo



que los partidos políticos coaligados, independientemente de la elección, conservarían su propia representación en los consejos del respectivo instituto electoral y ante las mesas directivas de casillas. Por mayoría calificada, se sostuvo que cuando se regule la representación de las coaliciones ante los consejos electorales y mesas directivas de casillas, los congresos locales no tienen facultades para legislar al respecto.

En similares términos, en el segundo precedente se analizó el artículo 74 del Código Electoral para el Estado de Coahuila, que preveía el mismo tipo de reglamentación para las coaliciones y su representación en los consejos, aunque se desestimó la acción al no alcanzarse la mayoría calificada por la integración del Pleno en esa sesión.

Finalmente, al resolverse la Acción de Inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, por mayoría de seis votos, también se consideró que los Estados carecen de facultades para legislar sobre coaliciones; sin embargo, al no alcanzarse la votación suficiente para declarar la invalidez, se desestimó la acción en este tema.

Bajo ese contexto, en la referida acción 71/2018 y su acumulada, se sostuvo que se actualizaba una invasión de competencias por parte del Congreso Local, ya que en las porciones normativas reclamadas que decían “[...] coalición o [...]”, se regulaba sustantivamente la posibilidad de que, bajo esa forma de participación, se postularan candidaturas a diputaciones locales por el principio de representación

proporcional, no obstante que el artículo SEGUNDO transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia electoral dispuso categóricamente que la legislación general de la materia es la que establecería un sistema uniforme de coaliciones para procesos electorales federales y locales.

En ese estado de cosas, al ser claro que existen diversos precedentes en que ese Tribunal Pleno se ha pronunciado por la inconstitucionalidad de las regulaciones locales vinculadas con las coaliciones, es claro que en el caso que nos concierne, existe una similitud tal que permite asimilar que la norma cuestionada por el partido Morena también lo es, pues regula aspectos propios de las coaliciones, lo que no corresponde a su ámbito de actuación por ser de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión. De ahí que sea factible declarar la invalidez de la porción normativa cuya inconstitucionalidad se reclama.

2.16. Tema diecisiete. Verificación de requisitos de elegibilidad en declaratoria de validez.

2.16.1. Conceptos de invalidez. La parte accionante indica que, al regular la expedición de las declaraciones de validez de las elecciones de diputaciones, ayuntamientos y gubernatura, el legislador local omitió prever la obligación de los Consejos correspondientes, de verificar previamente el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de las candidaturas, fórmulas y planillas triunfadoras, por lo que considera inconstitucionales los artículos 116, fracciones I, inciso f), II incisos d) y f), y III inciso b)³⁹, así como 126, párrafo 2,

³⁹ **Artículo 116.** La etapa posterior a la elección comprende:
I. En los consejos municipales:



fracción I, inciso c)⁴⁰, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

2.16.2. Opinión. Este máximo órgano electoral, considera que lo alegado por la parte promovente **no es contrario a la Constitución**, en los siguientes términos.

El artículo 41, apartado C, de la Constitución refiere que, en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de la propia Constitución, y que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

a) a e) [...]

f) Declaración de validez de la elección de Ayuntamiento y entrega de constancias de mayoría.

g) a j) [...]

II. En los consejos distritales:

a) a c) [...]

d) La declaración de validez de la elección de diputaciones de mayoría relativa en sus respectivos distritos y la entrega de las constancias respectivas.

e) [...]

f) Declaración de validez de la elección de Ayuntamiento y entrega de constancias de mayoría, en su caso.

g) a j) [...]

III. En el Consejo General:

a) [...]

b) La realización del cómputo estatal de la elección de la Gubernatura y declaración de validez de la misma.

c) a h) [...]

⁴⁰ Artículo 126. [...]

1. [...]

2. El cómputo y recuento administrativo de la elección de la Gubernatura, se sujetará a las siguientes disposiciones:

I. El cómputo atenderá las siguientes reglas:

a) y b) [...]

c) Constarán en el acta de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieron durante la misma y se hará la declaratoria de validez de la elección de la Gubernatura.

6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

De lo anterior se advierte que, la organización de las elecciones es una función estatal que se efectúa a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las distintas entidades federativas. La Constitución Federal ya establece de manera generalizada las facultades que les corresponden a cada uno de estos órganos y regula de manera específica la forma en que se integrarán algunos de sus órganos y el mecanismo para elegir a las personas que ocuparan los respectivos puestos públicos de consejeros.

Entonces, por una parte, se estima que cada estado de la república tiene la facultad de regular en sus leyes internas las competencias asignadas a dichos órganos públicos electorales locales por la propia Constitución, respetando consecuentemente los lineamientos y ámbitos de actuación permitidos.

Por lo que, las entidades federativas tienen una competencia



limitada en algunos aspectos, como por ejemplo, indicar qué requisitos deben cubrir las personas que pretendan ocupar los cargos de consejeros electorales locales o cuál será el mecanismo de elección.

Es decir, si bien pueden emitir normas referenciales que señalen que deberá estarse a lo que diga la Constitución Federal y a las leyes generales en este aspecto, no pueden regular de manera generalizada todos los supuestos que quieran.

Entonces, en la hipótesis normativa que reclama el promovente no es contrario a la Constitución, pues se reitera, las entidades federativas tienen la facultad de emitir normas de manera autónoma o diferenciada, siguiendo los parámetros de nuestra ley fundamental.

En ese sentido, no observa directriz o principio que vincule a las legislaturas de las entidades federativas a legislar el tema propuesto por el actor.

2.17. Tema dieciocho. Paridad en la postulación de candidaturas.

2.17.1. Conceptos de invalidez. En los artículos 34, fracción XI⁴¹, 127 párrafos tercero fracción I, y quinto⁴², 128 párrafo tercero⁴³,

⁴¹ Artículo 34. [...]

I. a X. [...]

XI. Registrar, en su caso, listas completas de candidaturas a diputaciones y regidurías según el principio de representación proporcional;

⁴² Artículo 127. [...]

[...]

La asignación de representación proporcional se realizará conforme a lo siguiente:

I. Al partido político que obtenga el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional en su modalidad de asignación directa, que corresponderá al primer lugar de la lista primaria, siempre y cuando no exceda los límites de sobrerrepresentación.

[...]

160 primer párrafo⁴⁴, 162 primer párrafo⁴⁵, 165⁴⁶ y 168 apartado A, fracción III, inciso a)⁴⁷, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, no se garantiza el principio de paridad en la postulación de candidaturas, respecto de quien encabezará alternadamente entre mujeres y hombres, cada periodo electivo, la lista primaria de candidaturas a diputaciones por el principio de Representación Proporcional.

2.17.2. Opinión. Se estima que están **dentro del parámetro constitucional**, por lo siguiente.

El Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019, si bien en el artículo CUARTO TRANSITORIO establece que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su

La lista primaria es la relación de aspirantes a candidaturas a diputaciones de representación proporcional prevista en el capítulo relativo al registro de candidaturas a cargos de elección popular, se conforma por fórmulas de propietario y suplente, listados en orden de prelación, alternando los géneros entre sí.

⁴³ **Artículo 128.** [...]

[...]

La fórmula de asignación para la determinación de diputaciones según el principio de representación proporcional, una vez hecha la primera asignación con base en el mínimo del tres por ciento del total de la votación válida emitida, se integra con los elementos siguientes:

[...]

⁴⁴ **Artículo 160.** La solicitud de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes en listas y planillas, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, así como la postulación de personas indígenas, en términos de esta Ley.

⁴⁵ **Artículo 162.** Las listas de candidaturas de representación proporcional de diputados y Ayuntamientos se integrarán por fórmulas alternando los géneros en cada una de ellas hasta agotar las mismas. Las planillas de mayoría relativa de los Ayuntamientos deberán mantener la paridad en su conformación.

⁴⁶ **Artículo 165.** En las sustituciones que realicen los partidos, candidaturas independientes o coaliciones, deberán observar el principio de paridad de género y su alternancia, esta última en el caso de las listas o planillas.

⁴⁷ **Apartado A.** [...]

I. y II. [...]

III. Para el caso de las candidaturas de representación proporcional o por planilla, se estará a lo siguiente:

- a) Si de la lista o planilla se desprende que numéricamente cumple con el requisito de paridad, pero las fórmulas no se encuentran alternadas, se tomará como base para el orden de la lista o planilla el género de quienes integran la primera fórmula y se procederá a ubicar en el segundo lugar de la misma a la fórmula inmediata, de género distinto al de la primera, que se encuentren en la lista o planilla, recorriendo los lugares sucesivamente en forma alternada entre los géneros hasta cumplir con el requisito.



competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41; lo cierto es que no establece una obligación expresa para el constituyente local de instituir el principio de alternancia del género que encabezará las listas de diputaciones de representación proporcional como una regla imperativa para alcanzar el mandato de paridad.

Esto, pues el mencionado numeral 41 constitucional, fracción I, establece que los partidos observarán el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas y que tienen como fin el fomentar y garantizar dicho principio, en los términos que marque la ley; sin que disponga una regla específica para cumplir con dicha finalidad.

En ese sentido, en la contradicción de tesis 275/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció los alcances del principio constitucional de paridad entre los géneros en los procesos electorales de las entidades federativas previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal. Indicó que la paridad es una herramienta constitucional de carácter permanente cuyo objetivo es hacer efectivos en el ámbito electoral los principios de igualdad entre el varón y la mujer previstos en los artículos 1º y 4º constitucionales, así como en múltiples instrumentos internacionales ratificados por México.

Sin embargo, añadió que en el orden constitucional mexicano son las propias entidades federativas quienes tienen la

facultad de determinar la distribución específica entre sus legisladores de mayoría relativa y de representación proporcional, y que esta distribución admite variaciones significativas, siempre y cuando un principio electivo no anule por completo al otro.

Así, se estima que las entidades federativas gozan de cierta libertad para establecer las reglas específicas que favorezcan la integración paritaria de los órganos legislativos, y si bien, tienen la obligación de contemplar acciones afirmativas de género para la asignación de curules por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños, corresponderá a cada Estado la formulación del diseño propio, siempre y cuando cumpla con el mencionado principio constitucional.

De este modo, se estima que no le asiste la razón al partido actor, en tanto que el diseño establecido por el constituyente federal en los artículos 53 y 56 resulta aplicable únicamente para la integración del Congreso de la Unión, sin que exista obligación del legislador local de incorporarlo en los mismos términos.

2.18. Tema diecinueve. Valores para asignar diputaciones por el principio de Representación Proporcional.

2.18.1. Conceptos de invalidez. Al definir la fórmula de asignación, *comporta* (sic) conceptos equívocos, tales como *votación obtenida por cada partido político, votación estatal emitida y resultante de asignación*, en la medida que la fórmula propicia la doble contabilidad de sufragios al reutilizar



aquella ya considerada en la obtención de curules por mayoría relativa y las de asignación directa por haber alcanzado el umbral mínimo, sin diferenciar la votación obtenida de la ya utilizada.

Por ello es por lo que se pide la invalidez del artículo 128⁴⁸ de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

2.18.2. Opinión. Al respecto, esta Sala Superior considera que la disposición cuestionada es **contraria a la regularidad constitucional**, puesto que para la distribución de curules, una vez pasada la fase primera o de asignación directa, utiliza la votación obtenida por cada partido para la subsiguiente fase de distribución.

Al respecto, esta Sala Superior considera que ese valor constituye un factor no depurado, pues de ninguna parte de la legislación comicial se advierte la previsión consistente en

⁴⁸ **Artículo 128.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por fórmula de asignación, el conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos que deben observarse para la asignación de diputaciones según el principio de representación proporcional.

En todas y cada una de las asignaciones se deberán observar los límites de subrepresentación y sobrerrepresentación.

La fórmula de asignación para la determinación de diputaciones según el principio de representación proporcional, una vez hecha la primera asignación con base en el mínimo del tres por ciento del total de la votación válida emitida, se integra con los elementos siguientes:

- I. Votación obtenida por cada partido;
- II. Votación estatal emitida;
- III. Curules por asignar; y
- IV. Resultante de asignación, que se compondrá de:
 - a) Resultado de enteros.
 - b) Resultado de diferencial de representación.

Se entiende por votación total emitida, la suma de todos los votos totales depositados en las urnas.

Por votación válida emitida, se entiende la resultante de deducir de la votación total emitida en el Estado, los votos nulos obtenidos y los votos de candidaturas no registradas.

Por votación Estatal emitida, se entiende la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidaturas independientes, los votos nulos, los votos de candidaturas no registradas y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal.

Curules por asignar, se entiende como el número de aquellas que no han sido repartidas.

Por resultante de asignación, se entiende el resultado de multiplicar la votación obtenida por cada partido, por las curules por asignar, dividiendo el resultado entre el número que resulte de restar a la votación estatal emitida, los votos de aquellos partidos que hayan obtenido el máximo de diputaciones permitidas.

Una vez obtenido el resultante de asignación, se entenderá que la parte entera forma el resultado de enteros y la parte fraccionaria, el diferencial de representación proporcional.

que, pasada esa primera fase, habrán de deducirse los votos utilizados en la ronda primigenia de asignación.

Aplicar la fórmula en la medida que está diseñada por el legislador queretano, transgrediría el principio de proporcionalidad en cuanto que toma en cuenta valores que pueden distorsionar la correcta proporción entre la fuerza electoral efectiva de cada partido político, y la representatividad legislativa a la que pueden acceder, lo que eventualmente derivaría en la indebida integración del Congreso Local, pues su composición podría no corresponder a la proporción de votos válidos que han de utilizarse en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

Por otra parte, este Tribunal considera que la invalidez de la norma también se actualiza, en la parte que el impugnante refiere que la fórmula contiene elementos *equivocos*.

En nuestro concepto, en realidad se trata de imprecisiones que pudieran distorsionar la asignación proporcional de espacios legislativos, ya que, por una parte, toma como base para el cálculo del umbral mínimo, la votación válida emitida, y después la total emitida, siendo esto último contrario a los distintos tipos de votación a que se ha referido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en precedentes como la Acción de Inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017.

En efecto, al resolver dicha controversia, la Corte recurrió a la



doctrina jurisprudencial que ha venido construyendo, en la que ha precisado que el artículo 116 de la Constitución General establece distintos parámetros para determinar los porcentajes de votación requeridos en las diversas etapas que integran el sistema de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a nivel local.

Agregó que la fracción II del referido precepto constitucional establece como base para verificar los límites de sobre y subrepresentación de los partidos políticos, la votación emitida, que debe ser la misma que se utilice para la aplicación de la fórmula de distribución de curules.

También, que la fracción IV, inciso f), segundo párrafo, precisa que la representatividad mínima que permite a los partidos políticos conservar su registro, se acredita con la obtención del tres por ciento de la votación válida, la cual se ha sostenido que debe ser la misma para determinar qué partidos políticos tendrán acceso a diputaciones de representación proporcional.

Que esa interpretación se ve reflejada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para el sistema de representación proporcional a nivel federal, pues para que los partidos puedan acceder a diputaciones por esa modalidad, se utiliza como parámetro la votación válida emitida que resulta de deducir de la totalidad de votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados; y por lo que hace a la asignación en concreto de curules y verificar los límites de sub y sobrerrepresentación

se utiliza la votación emitida que resulta de deducir a la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.

Sobre esto, se especificó que si bien la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no constituye un parámetro de validez de las normas locales en este apartado, la manera en que dicho ordenamiento aterriza los conceptos constitucionales diferenciados de votación emitida y votación válida, contenidos en las fracciones II y IV del artículo 116 constitucional, resultaba orientadora para efectos de la interpretación de ese Alto Tribunal, lo que permitía concluir que las entidades federativas, en el diseño de sus sistemas de representación proporcional para la integración de las Legislaturas, deben atender a lo siguiente:

- o Para determinar qué partidos tienen derecho a diputaciones de representación proporcional, la base que debe tomarse en cuenta es la votación válida prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), que es una votación semi-depurada en la que a la votación total se le sustraen los votos nulos y a favor de candidatos no registrados;
- o Para la aplicación de la fórmula de distribución de escaños, la base debe ser la votación emitida prevista en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que es una votación depurada a la que, adicionalmente a los votos nulos y a favor de candidatos no registrados, se le sustraen los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el umbral y los votos a favor de candidatos independientes; y,



- o Sobre esta última base deben calcularse los límites a la sub y sobrerrepresentación.

De ahí que, al margen de la denominación que elija el legislador local, respecto de los parámetros de votación que habrán de utilizarse en las distintas etapas que integran el mecanismo de distribución de diputaciones por representación proporcional, lo importante es que, en cada etapa se utilice la base que corresponda en términos del artículo 116 constitucional.

En el mismo sentido, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, el Pleno de la Corte señaló que el concepto *votación total emitida* resultaba indispensable para poder obtener el *total de la votación válida emitida*, el cual está expresamente previsto en la fracción II del artículo 54 de la Constitución Federal, en la medida en que esta última cifra se obtiene restándole a aquella cantidad global, los votos nulos y los correspondientes a las candidaturas no registrados, con el objeto de que solamente se tomen en cuenta para la asignación de diputaciones de representación proporcional los sufragios legalmente depositados en las urnas, lo cual encuentra explicación lógica en la necesidad de que solamente la votación válida emitida sea tomada en cuenta para proceder al reparto de curules con bases objetivas que sustenten el acceso a estos cargos públicos de elección popular.

En ese estado de cosas, en concepto de esta Sala Superior, el legislador queretano asimila como iguales o equivalentes,

valores de votación que corresponden a conformaciones distintas. Lo anterior se pone de manifiesto en el propio artículo 128 de la Ley Comicial local, el que dispone que:

- a) La votación total emitida es la suma de todos los votos totales depositados en las urnas;
- b) La votación válida emitida es la resultante de deducir de la votación total emitida en el Estado, los votos nulos obtenidos y los votos de candidaturas no registradas; y
- c) Por votación Estatal emitida, **la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación**, los votos emitidos para candidaturas independientes, los votos nulos, los votos de candidaturas no registradas y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal.

De lo anterior, se advierte con meridiana claridad que para calcular la votación estatal emitida, indica que habrán de decirse de la votación total emitida, **los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación**, es decir, de la total emitida, que es la suma de todos los votos depositados en la urna, cuando, conforme al criterio referido, la base de cálculo para determinar qué partidos tienen derecho a diputaciones por el principio de representación proporcional, debe considerarse una votación semi-depurada según lo mandata el artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Carta Magna, es decir, aquella en la cual, a la votación total, se le habrán de sustraer los votos nulos y los emitidos en favor de las candidaturas no registradas.



En razón de lo expuesto, es que esta Sala Superior considera que asiste razón al accionante cuando abandera la inconstitucionalidad de las porciones normativas cuya invalidez reclama.

2.19. Tema veinte. Ajustes por paridad.

2.19.1. Conceptos de invalidez. El artículo 130, párrafo segundo⁴⁹, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro establece que si al término de la asignación, no se observa paridad en la conformación del órgano, el Consejo General sustituirá tantas fórmulas como sean necesarios en favor del género subrepresentado, comenzando por el partido con menor porcentaje de votación estatal emitida. Además, es deficiente la definición de paridad inserta en el numeral.

Morena estima que lo correcto es que, a fin de lograr la paridad, el legislador no acuda a hacer las sustituciones del género masculino de los partidos con menor porcentaje de votación estatal emitida, sino que debe empezar con los partidos con mayor número de diputaciones, por lo que se contraviene el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.19.2. Opinión. Se estima que el precepto impugnado se encuentra **dentro del parámetro constitucional**, puesto que el mencionado artículo constitucional, únicamente establece la obligación de cumplir con el principio de paridad, sin que

⁴⁹ Artículo 130. [...]

Si al término de la asignación de fórmulas no se observa paridad en su conformación, el Consejo General sustituirá tantas fórmulas como sean necesarias en favor del género subrepresentado, empezando por el partido político con menor porcentaje de votación estatal emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles.

establezca la forma en que ello deba efectuarse, por lo que existe libertad configurativa estatal para disponer la regla que estime conducente, siempre y cuando lleve a la consecución del fin constitucional.

En ese sentido, también resultan aplicables algunas de las consideraciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Contradicción de tesis 275/2015, en la que se razonó que la interpretación sistemática y funcional de la Constitución Federal se desprende que el principio de paridad de género trasciende a la integración de los órganos legislativos locales y, por consiguiente, que las entidades federativas están constitucionalmente obligadas a contemplar acciones afirmativas de género en la asignación de curules de representación proporcional, las cuales presuponen un diseño plenamente respetuoso de todos los demás principios constitucionales aplicables y, por tanto, implican únicamente el reacomodo de lugares en la lista definitiva de candidaturas con la que el partido político respectivo finalmente participa en la asignación de sus curules de representación proporcional; con la sola finalidad que las candidaturas de mujeres de ese partido político tengan efectivamente iguales posibilidades de ser sujetos de asignación que los hombres del mismo y, de este modo, se favorezca la integración paritaria del congreso local.

Añadió que: *“Aunque las entidades federativas gocen de cierta libertad para establecer las reglas específicas que favorezcan la integración paritaria de sus órganos legislativos, lo cierto es que la Constitución Federal las obliga a observar el*



principio de paridad de género en la definición de todas las candidaturas a diputaciones locales y, por tanto, deben contemplar acciones afirmativas de género para la asignación de curules por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños."

Es decir, la obligación derivada de la Constitución federal consiste en la observancia del principio de paridad de género, sin que se establezca un modelo único para efectuar esos ajustes al momento de conformar el órgano, por lo que tal circunstancia, se entiende como parte de la libertad que gozan las entidades federativas.

2.20. Tema veintiuno. Anuencia para candidaturas comunes y coaliciones.

2.20.1. Conceptos de invalidez. El artículo 150⁵⁰ de la Ley Electoral del Estado de Querétaro impone a los partidos que postulen candidaturas en coalición, el deber de contar con la anuencia de los órganos de dirección local y nacional, además de que el tema de las coaliciones es de ámbito federal.

2.20.2. Opinión. En sentido similar a lo considerado en el tema dieciséis, esta Sala Superior considera que **es inconstitucional** el precepto impugnado, pues de nueva cuenta queda evidenciado que el legislador estatal invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, al regular un aspecto que es de la estricta competencia de éste último, tal como lo ha considerado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de

⁵⁰ **Artículo 150.** Para el caso de candidaturas comunes y coaliciones, los partidos políticos deberán contar con la anuencia del órgano de dirección local y nacional competente.

Justicia.

En efecto, en precedentes como la Acción de Inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, la Corte ha sostenido que es inconstitucional la regulación de coaliciones en ámbito local, en tanto implica una invasión de esferas competenciales, al estar reservado exclusivamente para el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General, así como el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a dicha Ley Fundamental, de diez de febrero de dos mil catorce.

Por lo anterior, y en obvio de repeticiones, se tienen por replicadas las consideraciones expuestas en el apartado respectivo del tema dieciséis, concluyendo que, también en este caso, es de decretarse la invalidez de la porción normativa cuestionada.

2.21. Tema veintidós. Renuncia de candidaturas.

2.21.1. Conceptos de invalidez. Morena afirma que son inconstitucionales los artículos 206 párrafo quinto⁵¹, y 209 párrafo cuarto⁵², de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pues disponen respectivamente que, en caso de renuncia, la sustitución de candidaturas no procederá cuando se presente dentro de los treinta y cinco días previos al de la elección, y

⁵¹ **Artículo 206.** [...]

[...]
[...]
[...]

En caso de renuncia, la sustitución no procederá cuando se presente dentro de los treinta y cinco días anteriores al de la elección.

⁵² **Artículo 209.** [...]

[...]
[...]

Si la integración de una planilla de Ayuntamiento queda incompleta, se cancelará su registro.



que, si la integración de una planilla de ayuntamiento queda incompleta, el registro será cancelado.

2.21.2. Opinión. No son contrarios a la Constitución tales ordinales.

La mencionada disposición tiene como objeto garantizar los principios de legalidad, seguridad jurídica y certeza en la etapa de campaña, al impedir que, en cualquier tiempo, por renuncia, se sustituyan candidatos.

En primer lugar, es de destacar que constitucionalmente y en las leyes generales, no existe una previsión de cómo deben regular este aspecto las entidades federativas, quedado en el ámbito del legislador local la regulación de las modalidades relativas a la sustitución de candidatos.

Ahora bien, el promovente considera que esta medida vulnera las garantías de seguridad jurídica, fundamentación y motivación, así como los principios de certeza, legalidad y objetividad, además de ser una medida desproporcionada.

Al respecto, contrario a lo manifestado por el partido político promovente, la limitación impuesta a los partidos políticos para que no puedan sustituir a determinado candidato o candidata con motivo de su renuncia, si esto ocurre dentro de los treinta y cinco días previos a la elección, encuentra soporte constitucional, porque se constituye como una medida que persigue un fin legítimo en cuanto a otorgar mayor certeza y seguridad jurídica dentro del proceso electoral, al establecer

un plazo cierto para tal efecto.

Asimismo, esta medida también se considera necesaria en función de su finalidad, porque está dirigida a impedir que, de forma indebida, se pudiera hacer la sustitución de candidatos por su simple renuncia.

En este particular, cabe advertir que el proceso electoral está previsto en varias etapas y fases con procedimientos particulares que en lo ordinario se deben cerrar para pasar a la siguiente, para lo cual el legislador estableció diversas normas dirigidas a este fin, como es el caso.

Lo anterior, es consonante con el diverso artículo 111 de la legislación electoral estatal,⁵³ es cual señala con precisión que, a más tardar quince días antes de la elección, deberán estar en poder de los Consejos Distritales y Municipales electorales las boletas electorales.

En este sentido, si se permitiera la sustitución de candidatos con motivo de su renuncia, traería como consecuencia que existiera una incongruencia entre el candidato registrado y quien apareciera en la boleta, circunstancia excepcional y que sólo es posible en los casos en los que el legislador consideró necesario en casos verdaderamente eventuales y para no causar un agravio mayor a los partidos políticos; pero primando ante todo, como regla general, el principio de certeza que se garantiza a partir de la fijación válida de un

⁵³ **Artículo 111.** Las boletas electorales deberán estar en las sedes de los consejos distritales y municipales a más tardar quince días antes de la fecha de la elección respectiva. Para su control se tomarán las medidas siguientes:
[...]



lapso en el cual ya no sea dable la sustitución por renuncia.

En ese sentido, conforme a lo anterior, es dable establecer que, si el registro lo llevó a cabo un partido político y éste debe hacer la sustitución correspondiente, resulta congruente que el candidato que renuncie tenga el deber de informarlo precisamente al partido que lo postuló, para que se pueda prever de inmediato lo necesario al interior del instituto político para informarlo en su oportunidad a la autoridad administrativa electoral local.

2.22. Tema veintitrés. Ofrecimiento de pruebas que no pueden obtenerse por impedimento legal.

2.22.1. Conceptos de invalidez. El promovente considera que son deficientes y contrarias a la Constitución las disposiciones contenidas en los artículos 227, primer párrafo, fracción I, inciso f)⁵⁴, y 237, fracción VI⁵⁵, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, así como 25, fracción IX⁵⁶, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, para acreditar la solicitud oportuna de las pruebas que no fueron proporcionadas en su momento, cuando el

⁵⁴ **Artículo 227.** [...]

I. [...]

a) a e) [...]

f) Ofrecer y acompañar las pruebas en términos de la Ley de Medios, mencionando, en su caso, la imposibilidad de exhibir aquellas que habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior, sean requeridas al órgano correspondiente. Las pruebas deberán ser relacionadas con cada uno de los hechos.

⁵⁵ **Artículo 237.** [...]

I. a V. [...]

VI. Ofrecer y acompañar las pruebas en términos de la Ley de Medios, mencionando en su caso, la imposibilidad de exhibir aquellas que habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior, sean requeridas al órgano correspondiente. Las pruebas deberán ser relacionadas con cada uno de los hechos; y

⁵⁶ **Artículo 25.** En la interposición de los medios de impugnación, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. a VIII. [...]

IX. Ofrecer y acompañar las pruebas que estime pertinentes, señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente;

promoviente está imposibilitado para obtener ciertos medios de convicción, por existir un impedimento legal expreso para que le sean otorgadas por quien las tenga en su poder.

2.22.2. Opinión. El argumento, no requieren opinión especializada de este tribunal, debido a que no se trata de temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen al Derecho Procesal, por ser planteamientos relacionados con la forma en que se deben allegar las pruebas en un procedimiento sancionador electoral.

2.23. Tema veinticuatro. Nulidad de votos y elecciones de estricto derecho.

2.23.1. Conceptos de invalidez. Los artículos 7, párrafo tercero⁵⁷ y 61, fracción III⁵⁸, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, precisan que son de estricto derecho los juicios que busquen la nulidad de la votación o de las elecciones, al prohibir la suplencia de la queja y, por tanto, sólo se ordena analizar los agravios expresados, pero no suplidos.

En tal sentido, considera vulnerados los artículos 1º, 14, segundo y cuarto párrafos, 16, primero párrafo, 116, fracción V, inciso b) y I), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 8.1 25 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁵⁷ **Artículo 7.** [...] [...]

La suplencia de la queja no es procedente en los juicios donde se pretenda la nulidad de votación, casillas o elecciones.

⁵⁸ **Artículo 61.** [...]

I. y II. [...]

III. El análisis de los agravios expresados;



También, aduce que el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Carta Magna, aclara que el sistema de medios (sin exclusión) tiene por objeto que todos los actos y resolución se sujeten a ese principio el 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el principio de tutela judicial efectiva.

2.23.2. Opinión. Al respecto, se estima que los mencionados conceptos de invalidez **no requieren opinión especializada del tribunal**, en razón de que no se trata de temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen al Derecho Procesal, por ser planteamientos relacionados con la aplicación de la suplencia de la queja en los medios de impugnación, en relación con el debido proceso legal y el principio de tutela judicial efectiva.

Lo anterior, puesto que, para efectos de las acciones de inconstitucionalidad, las normas de carácter electoral son las relacionadas con el régimen conforme al cual se elige, a través del voto de la ciudadanía, a quienes habrán de fungir como titulares de los órganos de poder a nivel federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México.

2.24. Tema veinticinco. Plazo para interposición de medios de impugnación.

2.24.1. Conceptos de invalidez. El artículo 24⁵⁹ de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de

⁵⁹ **Artículo 24.** Los medios de impugnación deberán presentarse en un plazo de cuatro días, contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.

Querétaro prevé como regla general el plazo de 4 días contados a partir del momento en que surta efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida.

2.24.2. Opinión. Al respecto, esta Sala Superior considera que **no es factible emitir una opinión especializada**, en la medida que el tema está vinculado con el derecho procesal, y no con el sustantivo comicial.

Lo anterior es así, porque en el caso el accionante considera que es inconstitucional el precepto de la ley adjetiva que establece la forma en cómo se habrá de computar el plazo común o genérico de interposición de los medios de impugnación, tasado en cuatro días, y la forma en cómo surtiría efectos la notificación y a partir de cuándo comenzaría a correr el plazo en comento.

En tal sentido, la disposición cuya invalidez se reclama, regula el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, lo que evidentemente escapa de la clasificación de normas generales de carácter electoral para efectos de la acción de inconstitucionalidad, es decir, aquellas que regulan aspectos relativos a los procesos comiciales previstos directamente en la Ley Fundamental, de ahí que no exista factibilidad para opinar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados.

2.25. Tema veintiséis. Prevención, no interposición y desechamiento.



2.25.1. Conceptos de invalidez. Considera el promovente que es inconstitucional, que una demanda se deseche por no acreditar la personería, pues ello viola el acceso a la justicia, toda vez, a juicio de Morena, lo procedente sería prevenir al demandante para que cumpla con el requisito faltante, pero es importante que éste conozca la situación ante la que se encuentra.

Entonces en el caso de incumplimiento conllevaría a tener por no presentado el medio de impugnación y no desecharlo de plano, por lo que pide la declaración de invalidez de los artículos 25, segundo párrafo⁶⁰, y 29 primer párrafo, fracción I⁶¹, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.

2.25.2. Opinión. Aunque la regulación de esta figura procesal como lo es la prevención se relaciona con los medios de impugnación en materia electoral que pueden promoverse para combatir los actos y resoluciones que se estimen contrarios a derecho, lo cierto es que los conceptos de invalidez de la norma aducida se relacionan específicamente con el derecho de audiencia y del debido proceso legal.

De forma igual sucede con el tema del desechamiento, pues el planteamiento está relacionado con la forma en que el legislador local reguló la posibilidad de emitir los autos de

⁶⁰ **Artículo 25.** [...]

Cuando no se reúnan los requisitos previstos en las fracciones III, IV, V, VI, VII y IX, o cuando no se anexen las copias a que se refiere la fracción I, se podrá prevenir a la parte actora, por una sola ocasión, para que subsane la omisión dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación. En caso de no atender la prevención, se tendrá por no interpuesto el medio de impugnación o en su caso, se resolverá conforme a Derecho.

⁶¹ **Artículo 29.** [...]

I. Incumplan con alguno de los requisitos previstos en las fracciones II y V del artículo 25 de esta Ley;

desechamiento de los medios de impugnación en la sustanciación del procedimiento, y en consecuencia si dicha regulación se encuentra o no apegada a la Constitución.

De ahí que, al no formar parte del Derecho Electoral, no se emita opinión al respecto.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir la opinión SUP-OP-10/2017, SUP-OP-11/2017 y OP-35/2017.

2.26. Tema veintisiete. Permanencia del Secretario Ejecutivo del Organismo Público Local Electoral.

2.26.1. Conceptos de invalidez. El partido refiere la inconstitucionalidad por deficiencia legislativa, porque los artículos 58 fracción II⁶², 61 fracciones VIII y XXXI⁶³, y 62, fracción VII⁶⁴, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro no son conformes con los artículos 1º, 13, 14, párrafos segundo y cuarto, 16, primer párrafo, 35, fracción VI, 40, 41, 116 fracción IV, incisos b y c), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1, 23.1 inciso c), 24 y 29 de la Convención Americana de DDHH.

El artículo 58, fracción II de la ley electoral local, dispone que

⁶² **Artículo 58.** El Consejo General se integra de la siguiente manera:

- I. [...]
- II. Una persona titular de la Secretaría Ejecutiva, designada por el Consejo General, en términos de las disposiciones aplicables, que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de consejerías que lo nombraron;

⁶³ **Artículo 61.** El Consejo General tiene competencia para

- I. a VII. [...]
- VIII. Designar o ratificar a las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas, así como consejerías de los consejos distritales y municipales, en términos de las disposiciones aplicables;
- IX. a XXX. [...]
- XXXI. Remover a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes;

⁶⁴ **Artículo 62.** El Consejero Presidente tiene las facultades siguientes:

- I. a VI. [...]
- VII. Proponer al Consejo General, la designación, ratificación o remoción de quien ejerza la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas;



la persona titular de la Secretaría Ejecutiva será designada por el Consejo General, en términos de las disposiciones aplicables, **que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de consejerías que lo nombraron.**

El artículo 61, fracción VIII, dispone que el Consejo General tiene facultades para designar o **ratificar** a las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas, así como consejerías de los consejos distritales y municipales, en términos de las disposiciones aplicables; y la fracción XXXI, refiere que tiene atribución de remover a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva **por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.**

El artículo 62, fracción VII dispone la facultad de la Presidencia del Consejo para proponer al Consejo General, la designación, **ratificación** o remoción de quien ejerza la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas.

En ese sentido, Morena aduce que:

- o El hacer depender la duración del cargo del Secretario Ejecutivo a la renovación de la totalidad de consejerías, priva temporalmente a los integrantes del Consejo que se sumen a éste con motivo de la renovación escalonada del órgano, para que participen en la aprobación de la designación de éste, por lo que lo correcto es que luego de cada renovación de consejerías (intermedias) se designe un nuevo titular de la Secretaría Ejecutiva.
- o Asimismo, el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé un procedimiento para cubrir vacantes de consejerías electorales, lo cual podría modificar la duración del nombramiento del titular de la secretaría ejecutiva.

2.26.2. Opinión. Se considera que los preceptos impugnados **están dentro del parámetro de constitucionalidad**, por lo siguiente:

Por cuanto hace al artículo 58, fracción II, en la parte que impugna, no existe disposición en la Constitución federal que determine que, por cada renovación parcial de consejerías, éstas deberán decidir quién ocupará la titularidad de la Secretaría Ejecutiva de los OPLES locales. Asimismo, porque no se priva a las y los consejeros de tomar parte de las decisiones del órgano en cuanto a nombrar a la o el Secretario Ejecutivo, pues, incluso el propio promovente lo refiere, si bien no podrían votar por tal decisión al inicio de su periodo, sí podrían tomar esa decisión durante el transcurso del mismo.

Por otro lado, no contraviene el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni el principio de certeza o seguridad jurídica en la duración del cargo de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, pues tomando en cuenta que la ley señala que deberá durar hasta en tanto se renueve la totalidad de las consejerías, sí dispone una temporalidad específica de duración del cargo, de lo cual, el legislador local puede válidamente determinarlo, ya que no está sujeto a una norma constitucional fija.



Por otro lado, en relación con los artículos 61 fracciones VIII y XXXI, y 62, fracción VII, aduce lo siguiente:

- o Que no existe certeza en cuanto a la votación necesaria para ratificar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, puesto que dispone “conforme a las disposiciones aplicables”.
- o Que es inconstitucional la ratificación en el cargo, puesto que ni a los Consejeros Electorales se les permite perpetuarse en el cargo.

Se estima que el precepto impugnado **no contraviene la Constitución**, primero, porque no debe leerse de manera aislada, sino junto con el resto de las disposiciones, que señalan el tipo de votación necesaria para tener por válida una decisión del Consejo General, y segundo, porque el hecho de que el legislador local no haya establecido que la ratificación debe ser por mayoría calificada, atiende a las atribuciones de libertad de configuración legislativa.

Por otro lado, tampoco le asistiría la razón en relación con la inconstitucionalidad del cargo del Secretario Ejecutivo, puesto que no existe norma constitucional expresa que lo prohíba, aunado a que, dicha ratificación no es automática, sino que se somete a propuesta del máximo órgano de dirección del instituto electoral local.

Finalmente, el partido refiere que la ratificación del cargo del Secretario Ejecutivo infringe el **principio de paridad**, puesto que el Consejo General debe designar alternadamente cada vez que sea el tiempo de renovar el cargo de Secretaría

Ejecutiva, a mujeres y hombres a fin de cumplir con el principio de igualdad.

Al respecto, se estima que **dicha ratificación no es por sí misma violatoria del principio de igualdad y de paridad**, pues si bien los transitorios TERCERO y CUARTO del Decreto de 6 de junio de 2019, refieren que en los casos de designaciones que no se renueven por procesos electorales se debe procurar la observancia del principio de paridad de género; no se establece una medida específica para el caso de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva.

Por lo que, en su caso, correspondería a los integrantes del Consejo General del órgano electoral local, adoptar las medidas necesarias para cumplir con el principio constitucional mencionado.

En virtud de lo expuesto, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior

CONCLUYEN

PRIMERO. No se emite opinión en relación con los conceptos de violación vinculados con el derecho constitucional y con el derecho procesal, dado que no corresponden a la clasificación de normas generales en materia electoral para efectos de la acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opina que **son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, las



disposiciones contenidas en los artículos 5, fracción II, inciso c) —*en cuanto a la falta de un elemento del tipo administrativo de calumnia*—; 24; 68, fracción VIII; 80, tercer párrafo; 92, párrafo segundo; 100, fracción IV, inciso b); 109, fracción VI; 128 —*por no deducir votación de primera ronda, y usar votación sin depurar como base del umbral mínimo a fin de calcular la votación estatal emitida*—; 150; y 234, segunda parte, todos de la Ley Electoral del estado de Querétaro.

TERCERO. En opinión de este Tribunal Electoral, **no son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** los artículos 5, fracción II, inciso c) —*en cuanto a la presunción de responsabilidad*—; 14, fracción III; 20, parte final; 23, primero y cuarto párrafos; 34, fracción XI; 41, penúltimo párrafo; 58 fracción II; 61 fracciones VIII y XXXI; 62, fracción VII; 66 párrafos primero y octavo; 88 párrafos primero y cuarto; 92, segundo—*en cuanto a la omisión de incluir a las autoridades federales*— y cuarto párrafos; 99, párrafo décimo tercero, fracción II, segunda parte; 102, párrafo tercero, fracciones II y III, parte final; 103, párrafo primero, fracción VIII; 108, párrafo quinto; 116, fracciones I, inciso f), II incisos d) y f), y III inciso b); 122 párrafo quinto; 126 párrafo primero, numeral 1, y párrafo 2, fracción I, inciso c); 127 párrafos tercero fracción I, y quinto; 128 párrafo tercero —*por tema de paridad en la postulación de candidaturas*—; 130, párrafo segundo; 160 primer párrafo; 162 primer párrafo; 165; 168 apartado A, fracción III, inciso a); 171, fracción III; 206 párrafo quinto; y 209 párrafo cuarto, todos de la Ley Electoral del estado de Querétaro.

Emiten la presente opinión las Magistradas y los Magistrados

SUP-OP-4/2020

integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe de que la presente opinión se firmó electrónicamente.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.