



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SM-JDC-84/2023

**PARTE ACTORA:** ELIMINADO: DATO  
PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y  
motivación al final de la sentencia

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

**MAGISTRADA PONENTE:** CLAUDIA VALLE  
AGUILASOCHO

**SECRETARIA:** KAREN ANDREA GIL ALONSO

Monterrey, Nuevo León, a dos de agosto de dos mil veintitrés.

**Sentencia definitiva que confirma**, por las razones expuestas en este fallo, el desechamiento decretado por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el expediente TEEQ-JLD-6/2023, al advertirse, de manera oficiosa, que el tribunal responsable debió declararse incompetente para conocer de la presunta omisión atribuida al Consejo General del Instituto Electoral Estatal de incluir medidas afirmativas en favor de distintos grupos en situación de desventaja, en el proyecto de iniciativa de reforma que presentó al Congreso Local, ya que al ser un acto vinculado con el desarrollo del proceso legislativo para la creación o modificación de la normativa atinente, los vicios o defectos que en este pudieran generarse, no son revisables por la jurisdicción electoral.

### ÍNDICE

GLOSARIO .....	2
1. ANTECEDENTES .....	2
2. COMPETENCIA .....	3
3. PROCEDENCIA .....	4
4. ESTUDIO DE FONDO .....	4
4.1. Materia de la controversia .....	4
4.1.1. Resolución impugnada [TEEQ-JLD-6/2023] .....	5
4.1.2. Planteamiento ante esta Sala .....	6
4.2. Cuestión a resolver .....	7
4.3. Decisión .....	7
4.4. Justificación de la decisión .....	7
4.4.1. Marco jurídico relevante .....	7

4.4.2. El *Tribunal Local* no era competente para conocer de la impugnación contra los vicios o defectos que pudiera tener la iniciativa de reforma a la *Ley Electoral* presentada por el *Consejo General*.....14

5. RESOLUTIVO .....20

**GLOSARIO**

<b>Comisión Jurídica:</b>	Comisión Jurídica del Instituto Electoral del Estado de Querétaro
<b>Congreso Estatal:</b>	Congreso del Estado de Querétaro
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro
<b>Constitución Estatal:</b>	Constitución Política del Estado de Querétaro
<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley de Medios Local:</b>	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Querétaro
<b>LGBTTTIQ+:</b>	Personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgéneros, transexuales, intersexuales y queer, así como la suma de nuevas comunidades y disidencias
<b>Suprema Corte:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Tribunal Local:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro

2

**1. ANTECEDENTES**

Todas las fechas corresponden a dos mil veintitrés, salvo distinta precisión.

**1.1. Dictamen.** El veintiuno de abril, la *Comisión Jurídica* emitió el dictamen en el que se aprobó el proyecto de propuesta de iniciativa de reforma de la *Ley Electoral* que se sometería a consideración del *Consejo General*.

**1.2. Iniciativa de reforma.** El veintisiete de abril, el *Consejo General* dictó el acuerdo IEEQ/CG/A/021/23 por el que se aprobó la propuesta de iniciativa de reforma a la *Ley Electoral* y, en vía de consecuencia, se ordenó su remisión al *Congreso Estatal*.

**1.3. Juicio local [TEEQ-JLD-6/2023].** En desacuerdo con el proyecto de iniciativa aprobado por el *Consejo General*, el tres de mayo, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** [integrante de la comunidad *LGBTTTIQ+*], **ELIMINADO: DATO**



**PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia** [persona con discapacidad], **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia** [persona con discapacidad], **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia** [integrante de la comunidad *LGBTTTIQ+*], **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia** [**ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia** del Centro Integral de Atención a las Familias de Adolescentes y Juventudes *LGBTTTIQ+*], **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia** [adulta mayor e integrante de la comunidad *LGBTTTIQ+*], así como **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia** [integrante de la población joven], promovieron juicio de la ciudadanía ante el *Tribunal Local*.

**1.4. Resolución impugnada.** El veintiocho de junio, el Tribunal responsable desechó la demanda presentada por las personas actoras, por estimar que carecían de interés jurídico y legítimo, ya que la iniciativa del *Consejo General* no era un acto definitivo y firme.

**1.5. Demanda federal.** Inconformes, el seis de julio, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia**, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia**, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia** e **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** Ver fundamento y motivación al final de la **sentencia**, ostentándose como integrantes de diversos grupos en situación de vulnerabilidad, promovieron medio de impugnación.

**1.6. Remisión de expediente.** El siete siguiente, se envió la demanda de las personas actoras a la Sala Superior, a fin de que se determinara qué órgano era competente para resolver la controversia.

**1.7. Acuerdo de Sala Superior.** El doce de julio, la Sala Superior emitió acuerdo en el expediente **SUP-JDC-256/2023** en el que determinó reencauzar la demanda a esta Sala Regional para su conocimiento, lo cual fue notificado el trece posterior.

## 2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es **formalmente competente** para conocer y resolver el presente juicio, toda vez que se controvierte una resolución dictada por el *Tribunal Local* en un juicio de la ciudadanía en el que se alegó la vulneración de los derechos político-electorales de diversos grupos en situación de desventaja en el Estado de Querétaro, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que esta Sala ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 176, fracciones IV y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 83, párrafo 1, inciso b), de la *Ley de Medios*, así como en el diverso acuerdo plenario dictado por la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-256/2023, por el que se determinó que esta Sala Regional es competente para resolver el presente asunto.

### 3. PROCEDENCIA

El juicio de la ciudadanía es procedente al reunir los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso b), 79 y 80, de la *Ley de Medios*, conforme lo razonado en el auto de admisión de dieciocho de julio de este año.

### 4. ESTUDIO DE FONDO

#### 4.1. Materia de la controversia

El veintisiete de abril, el *Consejo General* emitió el acuerdo IEEQ/CG/A/021/23, por el que aprobó la propuesta de iniciativa de reforma a la *Ley Electoral*, la cual consistió en la incorporación de diversas disposiciones y criterios en la materia, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales y sin discriminación en la entidad, lo anterior, en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 61, fracción XXVIII, del citado ordenamiento jurídico<sup>1</sup>.

Hecho lo anterior, la referida iniciativa se remitió al *Congreso Estatal* para su análisis y discusión como parte del proyecto de reformas legales en materia electoral que se llevaría a cabo en la entidad.

En la propuesta de iniciativa se indicó, entre otros aspectos, que la regulación de acciones afirmativas relacionadas con el proceso de postulación de candidaturas a cargos de elección popular se encontraba dentro del *espectro*

---

<sup>1</sup> Artículo 61. El Consejo General tiene competencia para: [...] XXVIII. Presentar ante la Legislatura, las iniciativas de ley o decreto que considere necesarias en el ámbito de su competencia.



*deliberativo que forma parte sustancial de la libertad configurativa de la Legislatura del Estado en cuanto a las disposiciones y criterios en la materia,* por lo que únicamente se abordaron, entre otras temáticas, aquellas relacionadas con la implementación de lenguaje incluyente no sexista, voto activo de la ciudadanía en prisión preventiva y la verificación de afiliación efectiva.

En desacuerdo con la iniciativa presentada por el *Consejo General*, diversas personas integrantes de distintos grupos en situación de desventaja presentaron demanda ante el *Tribunal Local* con el fin de controvertir la presunta omisión atribuida a ese órgano superior de dirección de incluir en la propuesta remitida al parlamento, medidas afirmativas que garantizaran los derechos político-electorales de esos grupos sociales en la entidad, como los colectivos de la diversidad sexual, personas adultas mayores y con discapacidad.

En concepto de las personas inconformes, en observancia al derecho humano a la igualdad y no discriminación, el *Consejo General* estaba obligado a proponer, en la citada iniciativa, acciones que permitieran a los mencionados grupos desaventajados acceder y ejercer el derecho a ser votados, ya que, hasta la fecha, no han tenido representación en el poder legislativo estatal, lo que ha perpetuado un contexto de exclusión y negación de los derechos de estos grupos sociales.

5

#### **4.1.1. Resolución impugnada [TEEQ-JLD-6/2023]**

El tribunal responsable **desechó** la demanda al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 30, fracción II, de la *Ley de Medios Locales*.

---

<sup>2</sup> Artículo 30. Los medios de impugnación previstos en esta Ley serán improcedentes cuando:  
[...]

II. Se impugne algún acto o resolución que no afecte el interés jurídico o legítimo de la parte actora.

Por regla general, contra los actos intraprocesales emitidos en procedimientos seguidos en forma de juicio no proceden medios de impugnación, salvo que afecten en forma directa e inmediata un derecho fundamental irreparable en la resolución final.

Son elementos constitutivos del interés jurídico:

- a) La existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y
- b) Que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que:
  - a) Exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada;
  - b) El acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y
  - c) La parte promovente pertenezca a esa colectividad;

Para arribar a esa determinación, el órgano jurisdiccional local sostuvo que el acto impugnado no causó afectación alguna al interés jurídico o legítimo de las personas actoras al no ser un acto definitivo, ya que éste no generó consecuencias directas y de aplicación a un caso concreto en el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas promoventes.

Esto, en tanto que la iniciativa de ley era apenas el inicio del proceso legislativo, el cual debe ser desahogado bajo las reglas y criterios que rigen las actuaciones de las personas integrantes de la legislatura local, por lo que existía la posibilidad de que el acto que les agraviaba fuera modificado o desechado.

A su vez, el *Tribunal Local* sostuvo que lo propuesto por el *Consejo General* era un acto efectuado desde su facultad discrecional de emitir iniciativas de ley, por lo que no podía ser considerado un acto definitivo, dado que aún debía someterse a las demás etapas del proceso legislativo.

En cuanto al **interés jurídico** de las personas actoras, el tribunal responsable sostuvo que si bien existe el derecho a que sean votadas en condiciones de igualdad, este no se vio afectado por el *Consejo General*, pues existía la posibilidad jurídica de que la iniciativa se modificara por parte del órgano legislativo, de ahí que careciera de definitividad y firmeza.

6

A la par, tuvo por no actualizado el **interés legítimo** de las personas promoventes, pues estimó que la propuesta de iniciativa de reforma aprobada no les afectó ya que formaba parte de una fase inicial del procedimiento legislativo, siendo un acto que no goza de definitividad sustancial, ya que sería hasta que se cumplieran todas las etapas del proceso legislativo que dicho acto surtiría sus efectos jurídicos.

Además, indicó que, en su caso, el *Consejo General* adjuntó, a la propuesta de iniciativa de reforma, el estudio elaborado por la Universidad Autónoma de Querétaro denominado *Estudio diagnóstico para la implementación de acciones afirmativas dirigidas a garantizar derechos político-electorales de las personas en contexto de vulnerabilidad*, para que el *Congreso Estatal*, en ejercicio de su soberanía, implementara las medidas legislativas que estimara necesarias con el fin de garantizar los derechos político-electorales de las personas en situación de vulnerabilidad.

#### 4.1.2. Planteamiento ante esta Sala

En el presente juicio, las personas promoventes hacen valer los siguientes motivos de inconformidad:



- a) Indebidamente el *Tribunal Local* desechó su demanda por falta de interés jurídico y legítimo, sin analizar si se acreditaban los elementos para su actualización, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS<sup>3</sup>.
- b) La metodología empleada por el tribunal responsable para declarar la improcedencia del medio de impugnación fue incorrecta, pues se sustentó en la falta de afectación al interés jurídico y legítimo de las personas actoras a partir de considerar que el acto reclamado no era definitivo o firme.
- c) El *Tribunal Local* incurrió en falta de congruencia externa, ya que debió observar que el acto impugnado en la instancia previa no era el proyecto de reforma a la *Ley Electoral*, sino la omisión atribuida al *Consejo General* de incluir, en su propuesta de iniciativa, acciones afirmativas en favor de las personas de la diversidad sexual y con discapacidad.
- d) La iniciativa de reforma sí es un acto definitivo al tratarse de un acuerdo aprobado por el *Consejo General* que surte efectos por sí mismo, al no estar condicionada su eficacia a la realización de un acto posterior o al cumplimiento de un procedimiento o plazo.

7

#### 4.2. Cuestión a resolver

A partir de lo expuesto, como órgano revisor nos compete examinar la legalidad de la decisión del *Tribunal Local* y para ello deberá determinarse si fue correcto o no que se declarara la improcedencia del medio de impugnación promovido por las personas actoras, quienes se ostentaron como integrantes de diversos grupos en situación de desventaja.

#### 4.3. Decisión

Debe **confirmarse**, por las razones expuestas en esta determinación, el desechamiento controvertido, toda vez que, en el examen oficioso de la competencia del órgano resolutor que debe realizar esta Sala Regional, por tratarse de una cuestión de estudio preferente y de orden público, se advierte que, de manera indebida, el órgano jurisdiccional responsable declaró la improcedencia del medio de impugnación local por falta de interés jurídico y

---

<sup>3</sup> Con registro digital: 2019456, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. libro 64, marzo de 2019, tomo II, página 1598.

legítimo de las personas actoras, cuando lo correcto era desechar la demanda por no ser competente para conocer de la presunta omisión atribuida al *Consejo General* en la iniciativa presentada al *Congreso Estatal*, ya que los vicios o defectos que respecto de aquella pudieran alegarse se encuentran vinculados, de manera indisoluble, con el examen del proceso legislativo de creación o reforma de la normativa correspondiente, lo cual escapa del ámbito de revisión de los órganos jurisdiccionales especializados en la materia electoral.

#### 4.4. Justificación de la decisión

##### 4.4.1. Marco jurídico relevante

##### Análisis oficioso de la competencia

La competencia es un presupuesto indispensable para establecer una relación jurídica procesal, de manera que, si el órgano jurisdiccional ante el que se ejerce una acción no es competente, estará impedido para conocer y resolver del asunto en cuestión.

8

Por ello, toda autoridad jurisdiccional ante la que se plantea una controversia debe verificar los presupuestos procesales, entre los que se destaca el relativo a la competencia de la autoridad responsable, ya que esto constituye un presupuesto procesal indispensable para la validez de un acto de autoridad.

Para determinar si el acto reclamado corresponde o no a la materia electoral, es necesario que su contenido sea electoral o verse sobre derechos políticos, ya que, en esos supuestos la norma, acto o resolución están sujetos al control constitucional, esto es, a la acción de inconstitucionalidad si se trata de normas generales, o a los medios de impugnación del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso de actos o resoluciones, sin que sea relevante que la norma reclamada se contenga en un ordenamiento cuya denominación sea electoral, el acto o resolución provenga de una autoridad formalmente electoral o lo argumentado en los conceptos de violación de la demanda<sup>4</sup>.

En ese sentido, la Sala Superior ha sostenido que la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que las

---

<sup>4</sup> Conforme al texto de la tesis aislada P. LX/2008 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de rubro: AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS, publicada en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVIII, septiembre de 2008, p.5.



Salas del Tribunal Electoral deben analizar, en primer término y de oficio, la competencia de las autoridades responsables que emitieron el acto impugnado, por ser una cuestión preferente y de orden público que constituye un presupuesto de validez del acto<sup>5</sup>.

Así, el análisis de los presupuestos procesales, incluyendo la competencia de la autoridad responsable, no puede ocasionar un perjuicio a la parte demandante, sino que la revisión de esta última más bien le garantiza una efectiva impartición de justicia al tutelar que la sentencia que resuelva la controversia sujeta a análisis sea emitida por una autoridad con facultades para ello, así como para velar por su debido cumplimiento<sup>6</sup>.

### **Competencia del *Tribunal Local***

El artículo 32 de la *Constitución Estatal* dispone que el *Tribunal Local* es la autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral para resolver los medios de impugnación de su competencia, previstos en la Ley Orgánica de ese tribunal<sup>7</sup>.

El *Tribunal Local* conoce y resuelve, entre otros, el juicio local de los derechos político-electorales cuando la ciudadanía por propio derecho y en forma individual o a través de sus representantes, o por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o grupo vulnerable, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votada en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos públicos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Asimismo, es procedente cuando se impugnen actos y resoluciones por quien, teniendo interés jurídico o legítimo, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Véase la jurisprudencia 1/2013 de rubro: COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 12, 2013, p.p. 11 y 12.

<sup>6</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior en el recurso SUP-REC-218/2019.

<sup>7</sup> Artículo 32. [...] El Tribunal Electoral del Estado de Querétaro es la autoridad jurisdiccional local especializada en materia electoral del Estado. Dicho órgano gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. El Pleno del Tribunal se conformará por tres magistrados.

El Instituto y el Tribunal previstos en este artículo, cumplirán sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, máxima publicidad, objetividad, legalidad y probidad.

<sup>8</sup> Véanse los artículos 90 y 91 de la *Ley de Medios Local*.

De lo anterior se evidencia que el tribunal responsable está facultado para resolver, en la vía del juicio de la ciudadanía local, las impugnaciones de actos y resoluciones de autoridades cuando éstos tengan un contenido electoral o se relacionen con los derechos político-electorales enunciados.

A su vez, el *Tribunal Local* también está facultado para resolver el recurso de apelación, y el juicio de nulidad en términos del artículo 14 de la *Ley de Medios Local*.

### **Proceso legislativo**

La función de deliberación y aprobación de normas legales constituye la esencia del ejercicio de las facultades legislativas, ya que a través de aquéllas se centra la creación, modificación y derogación de los preceptos jurídicos que forman los ordenamientos generales de observancia obligatoria<sup>9</sup> y es, precisamente, a partir de esa función que debe analizarse el procedimiento legislativo.

La doctrina en la materia<sup>10</sup> ha definido al procedimiento legislativo como la sucesión de fases concatenadas que, basadas en normas y principios preestablecidos constitucionalmente, tienen como fin que las y los legisladores lleven a cabo la función de crear leyes o reformas legales que se aplicarán a la sociedad con efectos generales.

Así, el procedimiento legislativo puede agruparse en tres bloques: a) introducción o iniciativa; b) deliberación y c) resolución<sup>11</sup>.

Por **introducción o iniciativa** se entiende el primer acto de iniciación que tiene el efecto de poner en marcha necesariamente el procedimiento, es decir, desencadena una serie de actuaciones y actos jurídicos que lo integran.

La **deliberación** es la fase de instrucción o argumentación sobre la iniciativa, es la etapa central del procedimiento y normalmente es la más compleja por el desarrollo de los debates a favor o en contra de la propuesta.

La **resolución** es la fase que pone fin al procedimiento, es la determinación en la que se llega a la aprobación o denegación de la pretensión del acto jurídico a cuya plenitud jurídica se pretende llegar.

---

<sup>9</sup> Así lo sostuvo el Pleno de la *Suprema Corte* al resolver el amparo en revisión 1334/98.

<sup>10</sup>Orta Flores, Sara Berenice, *Las violaciones al procedimiento legislativo mexicano: estudio de causas y efectos a través del control abstracto de constitucionalidad / Sara Berenice Orta Flores*; Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera edición. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017.

<sup>11</sup> García Martínez, Ma. Asunción, *El procedimiento Legislativo.*, pp. 24-26



El procedimiento generalmente culmina con la declaración de aceptación o rechazo de la iniciativa, o bien con el desistimiento de su presentación. El primero de los casos implica la creación o reforma formal de la ley. Las siguientes fases consistentes en la promulgación y publicación de la norma quedan fuera de la función legislativa<sup>12</sup>, ya que corresponden al Poder Ejecutivo.

Por su parte, en lo que corresponde al proceso legislativo, la *Suprema Corte* ha señalado<sup>13</sup> que éste consta de las etapas que, de manera general, se describen a continuación:

**a) Iniciativa.** Se traduce en el acto en virtud del cual los sujetos autorizados constitucional y legalmente presentan o proponen, ante el órgano legislativo, un proyecto de ley o decreto, con lo cual se pone en marcha el mecanismo para la formación de las leyes en nuestro sistema constitucional.

**b) Discusión.** Es la etapa del proceso legislativo en la cual, se examinan las iniciativas de ley o decreto por las y los legisladores y se delibera, oyéndose opiniones en favor o en contra de la proposición.

**c) Aprobación.** Una vez agotada la discusión se recoge la votación nominal de los legisladores, la cual, de ser suficiente, provocará la aprobación del proyecto de ley o decreto.

**d) Sanción.** Una vez aprobado un proyecto de ley se remite al Poder Ejecutivo.

**e) Promulgación o publicación.** Consiste en la etapa del proceso legislativo en la que, una vez aprobado el proyecto de ley o decreto en los términos referidos con anterioridad, se ordena que la norma se haga del conocimiento de las y los gobernados mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación o el Periódico Oficial del Estado que corresponda.

**f) Inicio de vigencia.** Aun cuando la fecha en que la norma legal se vuelve obligatoria constituye propiamente un efecto producto de la culminación del proceso legislativo, en la doctrina se ha identificado a la vigencia de la ley como la última de las etapas de dicho procedimiento.

En ese sentido, la *Suprema Corte* ha definido a las iniciativas de ley<sup>14</sup> como la causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma

---

<sup>12</sup> Manzella, Andrea, *El Parlamento, México*, Cámara de Diputados LIII Legislatura: Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, p. 3

<sup>13</sup> Véase la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 1334/98, con registro digital: 6014.

<sup>14</sup> Así lo sostuvo la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 552/2010 y por el Tribunal Pleno en la ejecutoria correspondiente al amparo en revisión 820/2005

general, para satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación.

También ha sostenido que su presentación no vincula jurídicamente, de ninguna forma, el dictamen que al efecto llegue a presentar la comisión encargada de analizarla, tampoco condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los integrantes del órgano legislativo donde se delibere sobre el proyecto de que se trate, dado que estos válidamente pueden resolver en sentido negativo a la proposición legislativa, mediante un dictamen adverso, o bien, una vez discutido éste, a través de la votación que produzca el desechamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración<sup>15</sup>.

En ese mismo orden de ideas, la *Suprema Corte* ha sostenido que, tratándose del proceso legislativo, los actos que lo integran constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada, debido a que son esos actos instrumentales los que, en conjunto, otorgan vigencia a la ley<sup>16</sup>.

Así, el Alto Tribunal ha sido consistente en señalar que el hecho de que la iniciativa forme parte del proceso legislativo de una reforma es razón suficiente para atribuir el carácter de responsable a la autoridad o autoridades que participaron en ella.

12

### **Proceso legislativo en el Estado de Querétaro**

En términos del artículo 16 de la *Constitución Estatal*, el Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado, integrada por representantes populares denominados diputados, los que serán electos cada tres años y podrán ser electos consecutivamente hasta por cuatro periodos, en los términos de la ley de la materia. Habrá quince según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Entre sus funciones, se encuentran, según el artículo 17, fracción II, del ordenamiento citado, aprobar las leyes en todas las materias, con excepción

---

<sup>15</sup> Véase el contenido de la tesis aislada P. LXIX/99, de rubro: INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU NATURALEZA JURÍDICA, con registro digital: 193256, Novena Época, Materia(s): Constitucional, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, septiembre de 1999, p. 8

<sup>16</sup> La conclusión anterior tiene sustento en la ejecutoria del amparo en revisión 1334/98, con registro digital: 6014 y de la tesis jurisprudencial de rubro: LEYES, AMPARO CONTRA LA EXPEDICIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS. consultable en la compilación de 1995, Tomo I, p. 197 y 198,



de las expresamente concedidas por la *Constitución General* al Congreso de la Unión y a las Cámaras que lo integran.

Por su parte, el diverso numeral 18, establece que la iniciativa de leyes o decretos corresponde:

- I. Al Gobernador del Estado;
- II. A los Diputados;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia;
- IV. A los Ayuntamientos;
- V. A los organismos autónomos; y,
- VI. A los ciudadanos en los términos previstos en la Ley.

Mientras que el artículo 19 constitucional, en lo que interesa, prevé que, la Legislatura del Estado, para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, deberá observar la ley y reglamentos correspondientes, los cuales se sujetarán a lo siguiente:

- I. Las iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo; los dictámenes y las resoluciones, se harán del conocimiento del Pleno;
- II. Las Comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen que proponga: ser aprobadas en sus términos o con modificaciones, o bien, ser rechazadas. En ningún caso se podrá dispensar su dictamen;
- III. Se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa;
- IV. Para resolver se emitirá votación requiriéndose mayoría, salvo que se trate de proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado; y,
- V. Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo con las formalidades de ley, quien dentro de los quince días naturales siguientes del día en que la recibe, podrá regresarlas a la Legislatura del Estado, por una ocasión, con las observaciones totales o parciales, para que sean reconsideradas; de aprobarse de nueva cuenta por las dos terceras partes de los integrantes, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a publicarla.

Por su parte, el diverso numeral 32 de la citada *Constitución Estatal*, señala que, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, es el organismo público local en materia electoral en la entidad y que gozará de autonomía en su

funcionamiento e independencia en sus decisiones; además de contar con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes [*Consejo General*].

En esa misma línea, el artículo 42 de la *Ley Electoral* establece que el referido Instituto es el organismo público local en materia electoral en la entidad, que gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, asimismo contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus atribuciones y funciones.

Por su parte, el numeral 57 del ordenamiento indicado, prevé que el *Consejo General* es el órgano superior de dirección del citado Instituto y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, rijan todas las actividades de los órganos electorales y en lo que les corresponda a los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas.

En términos del artículo 61, fracción XXVIII, de la *Ley Electoral*, el *Consejo General* tiene competencia para **presentar ante la Legislatura, las iniciativas de ley o decreto que considere necesarias en el ámbito de su competencia.**

14

De lo anterior, se concluye que, en el Estado de Querétaro, la iniciativa de leyes corresponde también a los organismos autónomos; particularmente, al Instituto Electoral Estatal por conducto del *Consejo General*, quien tiene entre sus atribuciones la de presentar ante la legislatura local las iniciativas de ley en el ámbito de su competencia, de manera que quien ejerce su titularidad puede suscribirlas para su remisión al órgano legislativo, cumpliendo con los requisitos previstos en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

#### **4.4.2. El Tribunal Local no era competente para conocer de la impugnación contra los vicios o defectos que pudiera tener la iniciativa de reforma a la Ley Electoral presentada por el Consejo General**

Como se precisó, en el marco normativo expuesto, la competencia es un presupuesto procesal cuyo estudio debe ser preferente al tratarse de una cuestión de orden público<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Refuerza lo expuesto la tesis de jurisprudencia 1/2013 de rubro COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE



Así, en el ámbito judicial, la autoridad revisora del acto impugnado debe analizar, de manera oficiosa, si el órgano jurisdiccional que lo emitió es o no competente o en su caso, si se declaró correctamente impedido para conocer del asunto<sup>18</sup>.

De manera que el tribunal revisor en segunda instancia de la constitucionalidad y legalidad de una determinación debe ocuparse del estudio de los presupuestos procesales, estando en posibilidad de modificar, confirmar o revocar la determinación recurrida ya sea con base en los agravios expuestos, o en el examen oficioso de dichos presupuestos<sup>19</sup>.

En el entendido que, como se indicó líneas arriba, el análisis de los presupuestos procesales como el de la competencia de la autoridad responsable, no puede ocasionar un perjuicio a la parte demandante, por el contrario, garantiza una efectiva impartición de justicia.

En ese examen de legalidad de la decisión impugnada, se advierte que el *Tribunal Local*, indebidamente, asumió competencia para conocer del asunto sometido a su jurisdicción, con independencia de que en la decisión adoptada no se resolviera sobre el fondo de la controversia.

En el caso, el tribunal responsable se declaró competente por razón de materia y territorio para conocer del asunto, al tratarse de un medio de impugnación en el que las personas promoventes controvirtieron la supuesta omisión del *Consejo General* de incluir en su propuesta de iniciativa de reforma a la *Ley Electoral*, acciones afirmativas que garantizaran los derechos político-electorales de las personas integrantes de la comunidad *LGBTTTIQ+*, personas con discapacidad, jóvenes y personas adultas mayores<sup>20</sup>.

Con posterioridad, consideró actualizada la causal de improcedencia hecha valer por el *Consejo General*, prevista en el artículo 30, fracción II, de la *Ley*

---

OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicada en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 12, 2013, p.p. 11 y 12.

<sup>18</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J.13/2013 (10a.), de rubro: PRESUPUESTOS PROCESALES. SU ESTUDIO OFICIOSO POR EL TRIBUNAL DE ALZADA, CONFORME AL ARTÍCULO 87 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO, NO LO LIMITA EL PRINCIPIO DE NON REFORMATIO IN PEIUS, con registro digital: 2003697, Décima Época, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XX, mayo de 2013, tomo 1, p. 337

<sup>19</sup> Así lo sostuvo la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-218/2019.

<sup>20</sup> Esto, en términos de los artículos 2, 3, 6, 7, 8, 10, fracción III, 12, 14, fracción 11, 19, 90 y 91 de la *Ley de Medios Local*, 1, 2, 6, 8, 9, 13, fracciones I, II y XIII, 15, fracciones I, II, X y XXII, 31, apartado B, fracciones I, III, VII, y XVI, 32, 33 y 34 de la *Ley Orgánica del Tribunal Local*, así como 1, 5, 6, fracciones I, V y XXIX, 23, fracción IV y 89 del Reglamento Interior del citado tribunal.

de *Medios Local*, ya que, en su concepto, el acto impugnado no afectaba el interés jurídico o legítimo de las personas promoventes.

En ese sentido, el órgano jurisdiccional local sostuvo que las personas promoventes carecían de interés jurídico, pues si bien existe el derecho a que sean votadas en condiciones de igualdad, este no se vio vulnerado por el acuerdo del *Consejo General*, ya que había la posibilidad jurídica de que este pudiera ser modificado por el órgano legislativo, de ahí que no pudiera considerarse definitivo y tampoco firme.

A la par, precisó que no se actualizaba el **interés legítimo** de las personas actoras, pues no existía afectación alguna en su perjuicio, ya que la propuesta de iniciativa de reforma aprobada por el *Consejo General* formaba parte de una fase inicial del procedimiento legislativo, siendo un acto que no goza de definitividad sustancial, ya que sería hasta que se cumplieran todas las etapas del proceso legislativo que dicho acto surtiría sus efectos jurídicos.

Como se observa, el tribunal responsable sustentó la improcedencia del medio de impugnación local en la ausencia de interés jurídico y legítimo de las personas actoras ante la falta de definitividad del acto controvertido.

16 En ocasión de este juicio federal, las personas promoventes, quienes se ostentan como integrantes de los colectivos de la diversidad sexual y personas con discapacidad, controvierten el desechamiento decretado al considerar que la metodología empleada fue inexacta, ya que no se indicaron las razones por las cuales no se configuró su interés jurídico o legítimo, así como que el acto reclamado no era el proyecto de reforma como tal, sino la omisión atribuida al *Consejo General* de incluir en su propuesta de iniciativa acciones afirmativas en favor de los grupos de los que forman parte, de ahí que debía considerarse definitivo al no estar sujeto a la realización de un acto posterior por parte de un órgano diverso.

Sin embargo, desde la postura jurídica que adopta esta Sala Regional, los planteamientos de las personas inconformes deben desestimarse, al advertirse, de oficio, que el *Tribunal Local* indebidamente asumió competencia para conocer de la impugnación de las personas actoras, sin revisar debidamente la naturaleza de acto reclamado.

Lo inexacto de la resolución impugnada radica en que el *Tribunal Local* inadvirtió que la iniciativa de reforma a la *Ley Electoral*, respecto de la cual las personas promoventes alegaron diversos defectos o vicios en su elaboración,



forma parte del proceso legislativo de modificación de esa normativa, de manera que dicho acto escapa de la revisión de ese órgano especializado en la materia electoral.

En efecto, el tribunal responsable pasó por alto que, aunque el acto reclamado lo emitió o le era atribuido al *Consejo General*, como autoridad formalmente electoral, en el particular, este órgano de dirección actuó como órgano autónomo, el cual, conforme al marco constitucional y legal del Estado de Querétaro, se encuentra facultado para presentar iniciativas de leyes relacionadas con el ámbito de su competencia y remitirlas al *Congreso Estatal* para su discusión y posible aprobación.

Ahora bien, como se indicó en el marco normativo previo, la iniciativa forma parte inicial y esencial del proceso legislativo, en cuanto a que es en esa fase donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas<sup>21</sup>.

Siguiendo la línea argumentativa de la *Suprema Corte*<sup>22</sup>, los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento. De tal manera que, no procede impugnar cada acto legislativo en lo individual, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma.

Lo anterior evidencia que la omisión atribuida al *Consejo General* de incluir en la propuesta enviada al *Congreso Estatal*, medidas o acciones afirmativas en favor de grupos en situación de desventaja, es un vicio o defecto hecho valer por las personas inconformes respecto de la citada iniciativa de reforma a la *Ley Electoral* que, como tal, forma parte del proceso legislativo de modificación de la referida normativa y, en esa medida, escapa de la revisión de los órganos especializados en la materia electoral al no estar vinculada con la afectación de derechos político-electorales.

Sobre el tema, la Sala Superior ha sostenido de manera reiterada, con motivo de las opiniones solicitadas por la *Suprema Corte*, en el trámite de las acciones

<sup>21</sup> Véase lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-588/2018.

<sup>22</sup> Jurisprudencia 35/2004 de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL, con registro digital: 181396, Novena Época, Materia(s): Constitucional, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIX, junio de 2004, p.864

de inconstitucionalidad<sup>23</sup>, así como al resolver el expediente SUP-REC-65/2021 y el diverso juicio de la ciudadanía SUP-JDC-182/2023, que **las violaciones al procedimiento legislativo de creación de leyes electorales en cualquiera de sus etapas escapan al ámbito jurisdiccional de la materia electoral**, porque se trata de cuestiones relacionadas con la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Parlamentario en lo particular.

Por tanto, ha señalado que los vicios alegados respecto de actos que forman parte del procedimiento legislativo atinente deben impugnarse en conjunto con la norma en abstracto [vía acción de inconstitucionalidad]; o bien, en concreto a partir de un acto de aplicación.

En el entendido que los órganos jurisdiccionales electorales sólo pueden conocer de la impugnación de normas de carácter general únicamente cuando se controvertan, en su caso, los actos de las autoridades que apliquen las normas impugnadas y que pudieran incidir en el ejercicio de algún derecho político-electoral tutelable a través de los medios de impugnación electorales, ya que esas determinaciones permitirían un control concreto de constitucionalidad<sup>24</sup>.

18 De ahí que, en los casos en los que no existe un acto concreto de aplicación, se ha estimado jurídicamente inviable que las autoridades jurisdiccionales electorales analicen aquellos actos en los que presuntamente se vició el procedimiento legislativo y, por ende, tampoco resulta viable que se pueda revisar la legalidad o constitucionalidad de estos.

Finalmente, es importante precisar que la Sala Superior ha conocido y aceptado su competencia en casos excepcionales cuando se cuestionan vicios en el procedimiento legislativo. Por ejemplo, al decidir, en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1145/2019, la Sala Superior declaró fundada la omisión atribuida a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, porque en el proceso de iniciativa ciudadana de una ley, el órgano legislativo omitió convocar a los representantes de la ciudadanía firmante para que expusieran el contenido de la propuesta a fin de continuar con el desarrollo del proceso legislativo correspondiente; sin embargo, en este caso se justificó la competencia porque se vulneraba de manera directa el derecho político-

---

<sup>23</sup> Similares consideraciones, sobre presuntas violaciones al procedimiento legislativo, se han expuesto en las opiniones SUP-OP-05/2019, SUP-OP-1/2020, SUP-OP-12/2020, SUP-OP-15/2020, SUP-OP-19/2020, SUP-OP-24/2020, SUP-OP-27/2020, SUP-OP-29/2020, SUP-OP-30/2020, SUP-OP-4/2022, SUP-OP-10/2022, SUP-OP-14/2022, SUP-OP-3/2021 y SUP-OP-5/2023.

<sup>24</sup> Similar criterio se sostuvo al analizar los precedentes SUP-AG-230/2023 y SUP-JE-1127/2023 y acumulados, así como el diverso SUP-JDC-172/2023 y acumulados.



electoral de la ciudadanía de iniciar leyes e intervenir directamente en los asuntos políticos del país, ya que la iniciativa ciudadana es un instrumento de democracia directa que permite a la ciudadanía participar de manera inmediata en la toma de decisiones públicas gubernamentales<sup>25</sup>.

A su vez, se precisa que la decisión adoptada tampoco resulta contrario a lo resuelto por esta Sala Regional en el juicio electoral SM-JE-7/2021, en el que se determinó que la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de Aguascalientes, que declaró procedente la solicitud de iniciativa ciudadana presentada para reformar un precepto de la Constitución de esa entidad, no era un acto definitivo, en tanto que, de acuerdo a la legislación de la materia, constituía, únicamente, una primera revisión del trámite de dicha iniciativa, susceptible de modificarse o confirmarse por la Comisión respectiva del Congreso del Estado al emitir el dictamen correspondiente.

Lo anterior, dado que, de igual forma, el asunto en cuestión estaba relacionado con la presentación de una iniciativa ciudadana vinculado con el derecho de la ciudadanía a iniciar leyes, a fin de que pudieran participar de manera inmediata en la toma de decisiones públicas gubernamentales, lo cual sí puede ser tutelado por la autoridad electoral<sup>26</sup>.

Cuestión distinta también ocurre cuando se controvierten presuntas omisiones legislativas atribuidas a los congresos locales, en cuyo caso, es criterio reiterado de la Sala Superior que la competencia para conocer y resolver el asunto se surte en primera instancia en favor de los tribunales electorales locales, en primera instancia, en términos de la Jurisprudencia 7/2017 de esta Sala Superior y de rubro PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL<sup>27</sup>.

Sin embargo, se precisa que ese no es el supuesto que se actualiza en la cadena impugnativa del presente asunto, en tanto que la omisión alegada por las personas accionantes se hizo valer respecto de la iniciativa de reforma

<sup>25</sup> Así se precisó al resolver el expediente SUP-REC-65/2021.

<sup>26</sup> Véase la Tesis XXIII/2015, de rubro: INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN LOS CIUDADANOS PARA CONTROVERTIR LA OMISIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE DICTAMINAR PROYECTOS DE INICIATIVA CIUDADANA (LEGISLACIÓN DE SINALOA), publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 8, número 16, 2015, p.p. 50 y 51.

<sup>27</sup> Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 10, número 20, 2017, p.p. 17 y 18.

presentada por el *Consejo General*, no de una normativa ya aprobada por el *Congreso Estatal*.

En ese estado de cosas, dado que el acto impugnado en la instancia previa no era revisable por los órganos jurisdiccionales especializados en la materia electoral, lo procedente era que el *Tribunal Local* se declarara incompetente para ello.

De ahí que, lo procedente sea confirmar el desechamiento de la demanda local por las razones expuestas en esta sentencia.

## **5. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **confirma**, por las razones dadas en este fallo, la resolución impugnada.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

## **NOTIFÍQUESE.**

20

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, con el voto en contra del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, quien formula voto diferenciado, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**Voto diferenciado, particular o en contra, que emite el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa en el juicio de la ciudadanía SM-JDC-84/2023<sup>28</sup>.**

Las magistraturas de la Sala Regional Monterrey, Claudia Valle Aguilasocho y Elena Ponce Aguilar, decidieron **confirmar**, por distintas razones, la sentencia del Tribunal de Querétaro que desechó la demanda de las personas impugnantes, porque, en un estudio oficioso, consideraron que no es materia electoral la impugnación contra la supuesta omisión del Consejo General del

---

<sup>28</sup> En términos de lo dispuesto en los artículos 174, segundo párrafo, y 180, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Instituto Local de incluir acciones afirmativas en favor de distintos grupos en situación de vulnerabilidad en el proyecto de iniciativa de reforma electoral que presentó ante el Congreso estatal.

**Al respecto, para el suscrito, a diferencia de lo que decidió la mayoría, respetuosamente, el desechamiento debió confirmarse, fundamentalmente, en atención a la causa jurídica identificada por el Tribunal Local, porque, como dicho órgano lo señaló, la supuesta existencia de una omisión se alega al interior de un procedimiento legislativo, que finalmente no ha concluido, de manera que tiene naturaleza intraprocesal y no debe considerarse definitivo, especialmente, porque será hasta que el Congreso estatal se pronuncie en definitiva, que el alcance, consecuencias directas y efectos indirectos podrían tener o no lugar, en perjuicio o no de las personas promoventes e integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad, e incluso, sobre el ámbito electoral o no de la regulación.**

Ello, porque la iniciativa del Consejo General del Instituto Local es el inicio del proceso legislativo el cual debe desahogarse en el Congreso estatal, por lo que existe la posibilidad de que sea modificado por dicho órgano legislativo, de ahí que, actualmente, no sea definitivo ni firme, pues sería hasta que se cumplieran todas las etapas del proceso legislativo que dicho acto surtiría sus efectos jurídicos.

En efecto, la doctrina judicial ha sostenido que las iniciativas forman parte inicial y esencial del proceso legislativo, pues proponen al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas que pudieran ser aprobadas<sup>29</sup>.

Por su parte, la Suprema Corte ha establecido que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general creada a través de ese procedimiento, por lo que no podría impugnarse cada acto legislativo en lo individual, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma<sup>30</sup>.

De ahí que, para el suscrito, tal como sustancialmente lo consideró el Tribunal de Querétaro, la omisión atribuida al Consejo General del Instituto Local de incluir en la propuesta enviada al Congreso estatal, acciones afirmativas en

<sup>29</sup> Criterio sostenido al resolver el SUP-REC-588/2018.

<sup>30</sup> Jurisprudencia 35/2004 de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL, con registro digital: 181396, Novena Época, Materia(s): Constitucional, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIX, junio de 2004, p.864

favor de grupos en situación de desventaja, es un vicio o defecto hecho valer por las personas inconformes respecto de la citada iniciativa de reforma a la Ley Electoral que, como tal, forma parte del proceso legislativo de modificación de la referida normativa que, actualmente, no es definitivo ni firme, pues hasta que hasta que se cumplan todas las etapas del referido proceso, el acto surtiría sus efectos jurídicos.

Para el suscrito, considerar lo contrario, es decir, que el presente asunto no es revisable en el ámbito electoral, sería prejuzgar la materia de la controversia que, evidentemente está relacionada con los derechos político-electorales de las personas promoventes como integrantes de diversos grupos en situación de desventaja.

Asimismo, es preciso señalar que, desde mi perspectiva, deben prevalecer las razones dadas por el Tribunal de Querétaro, pues la omisión alegada de incluir acciones afirmativas en favor de los grupos en situación de desventaja a los que pertenecen las personas promoventes, no es una decisión definitiva, ya que, como dicho órgano lo señaló, dicha omisión se alega al interior de un procedimiento legislativo que, finalmente, no ha concluido, de manera que tiene naturaleza intraprocesal y no debe considerarse definitivo.

22

Ello, porque será hasta que se desahoguen todas las etapas legislativas para considerar si persiste dicha omisión alegada, o bien, ha sido modificada por el órgano parlamentario, ante lo cual, las personas promoventes podrían acudir a los órganos jurisdiccionales a reclamar alguna afectación a los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad a los que pertenecen.

Ejemplo de ello sería que las personas promoventes acudieran a reclamar la omisión legislativa para regular sobre acciones afirmativas en favor de los grupos históricamente considerados en situación de desventaja a los que pertenecen, la cual tendría que ser revisada, en primer término, por el Tribunal Local<sup>31</sup>.

De ahí que, desde mi perspectiva, en todo caso, debía confirmarse el desechamiento en atención a la causa jurídica identificada por el Tribunal de Querétaro, porque tal como lo consideró, la materia de la controversia no es definitiva, porque será hasta que el Congreso estatal desahogue el proceso

---

<sup>31</sup> Conforme con la Jurisprudencia 7/2017 de rubro y texto: PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 40, 41, fracción VI, primer párrafo, 99, párrafo cuarto, fracción V y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, por regla general, cuando se reclame la omisión legislativa en materia electoral de un congreso estatal, debe cumplirse con el principio de definitividad, mediante el agotamiento del medio de impugnación en el ámbito local, antes de acudir a la Sala Superior, atendiendo al sistema de distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales electorales federales y los correspondientes en las entidades federativas.



legislativo y se pronuncie en definitiva, que el alcance, consecuencias directas y efectos indirectos podrían tener o no lugar, en perjuicio o no de las personas promoventes e integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad, **e incluso, sobre el ámbito electoral o no de la regulación.**

Por las razones expuestas, emito el presente voto diferenciado.

*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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.*

**Referencia:** Páginas 1, 2 y 3.

**Fecha de clasificación:** Dos de agosto de dos mil veintitrés.

**Unidad:** Ponencia de la Magistrada Claudia Valle Aguilascho.

**Clasificación de información:** Confidencial por contener datos personales que hacen a personas físicas identificables.

**Periodo de clasificación:** Sin temporalidad por ser confidencial.

**Fundamento legal:** Artículos 23, 68, fracción VI, y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 3, fracción IX, y 31 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

**Motivación:** En virtud de que mediante auto de turno dictado el trece de julio de este año, se ordenó mantener la protección de datos efectuada en la instancia anterior.

**Nombre y cargo del titular de la unidad responsable de la clasificación:** Karen Andrea Gil Alonso, Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la Ponencia de la Magistrada Claudia Valle Aguilascho.