



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL
TOLUCA

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: ST-JE-33/2024

PARTE ACTORA: JOSÉ MARÍA
TAPIA FRANCO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRATURA PONENTE:
FABIÁN TRINIDAD JIMÉNEZ

SECRETARIA: MARÍA ANTONIETA
ROJAS RIVERA

COLABORÓ: EDOARDO GÓMEZ
VÁZQUEZ

Toluca de Lerdo, Estado de México, a trece de marzo de dos mil veinticuatro.

Sentencia de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** la emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el expediente TEEQ-JLD-3/2024, la cual, a su vez, confirmó, las medidas cautelares decretadas por la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro¹ en el procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/019/2023-P"; y

RESULTANDO

I. Antecedentes. De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente.

¹ En adelante, Dirección Jurídica.

1. Denuncia. El ocho de diciembre de dos mil veintitrés, se presentó escrito de denuncia, entre otros, en contra del actor, en su carácter de senador suplente de primera minoría, por hechos que podrían configurar actos anticipados de precampaña o campaña, con motivo de diversas publicaciones difundidas en medios electrónicos y en la red social Facebook, relacionados con el proceso interno de MORENA en alianza con el Partido Verde Ecologista de México, para obtener una candidatura común y contender por la presidencia municipal de Querétaro.

2. Recepción y registro. El diez de diciembre siguiente, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, acordó la recepción del escrito de denuncia y ordenó su registro como procedimiento especial sancionador IEEQ/PES/019/2023-P.

3. Medidas cautelares. El veintitrés de diciembre posterior, la Dirección jurídica admitió la denuncia, ordenó el inicio de la investigación y emitió medidas cautelares, mediante las cuales ordenó el retiro de diversas publicaciones difundidas en medios electrónicos y en la red social Facebook.

4. Notificación. El dieciocho de enero de dos mil veinticuatro,² le fue notificado al actor el acuerdo que determinó la procedencia de las medidas cautelares.

5. Impugnación local. Inconforme, el veintidós de enero, la parte actora presentó ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro juicio para la protección de los derechos político-

² Salvo referencia específica, las fechas que a continuación se especifican corresponderán al año dos mil veinticuatro.

electorales de la ciudadanía; el cual se registró bajo el expediente TEEQ-JLD-3/2024.

6. Sentencia local. (acto impugnado) El veintiséis de febrero, el Tribunal responsable dictó resolución, en el sentido de confirmar el acuerdo de la Dirección Jurídica en el que determinó procedente la medida cautelar mencionada.

II. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía Federal.

1. Demanda. Inconforme, el primero de marzo, la parte actora promovió ante el Tribunal responsable el presente juicio de la ciudadanía.

2. Recepción de constancias en la Sala Regional Toluca y Turno a Ponencia. El seis de marzo, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el escrito de demanda correspondiente a la impugnación federal. En la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **ST-JDC-73/2024**, así como turnarlo a la Ponencia respectiva.

3. Radicación. El siete de marzo, se radicó el presente juicio.

4. Cambio de vía. Mediante Acuerdo de Sala de siete de marzo se determinó el cambio de vía del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía a juicio electoral.

III. Juicio Electoral.

1. Radicación. El ocho de marzo, el Magistrado instructor radicó en la Ponencia a su cargo el juicio electoral en que se actúa.

2. Admisión. El doce de marzo, se admitió a trámite la demanda.

2. Cierre de instrucción. En su oportunidad, se declaró cerrada la instrucción; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, con sede en Toluca de Lerdo, Estado de México, es competente para conocer y resolver el presente asunto.³

Lo anterior, toda vez que se trata de un juicio promovido a fin de controvertir una sentencia relacionada con un acuerdo de medidas cautelares dictada por el Tribunal Electoral de Querétaro, entidad federativa que pertenece a la Circunscripción en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción⁴ y acto sobre el cual es competente para conocer.

³ Con base en lo dispuesto en los artículos 17, párrafo segundo; 41, párrafo tercero, base VI, párrafo primero; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 164, 165, 166, párrafo primero, fracción X, 173, párrafo primero, y 176, párrafo primero, fracción XIV y 180, párrafo primero, fracción XV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 1º, 3º, párrafo 1, inciso a), 4º y 6º, párrafo 1; de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como lo previsto en los LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA IDENTIFICACIÓN E INTEGRACIÓN DE EXPEDIENTES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, y los Acuerdos Generales 1/2023 y 2/2023 emitidos por la Sala Superior de este Tribunal.

⁴ Con motivo del acuerdo INE/CG130/2023, emitido por el Consejo General del INE, se determinó que el Estado de Querétaro dejaría de pertenecer a la Segunda

SEGUNDO. Designación del Magistrado en funciones.

Teniendo como criterio orientador lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 104/2010, de rubro SENTENCIA DE AMPARO INDIRECTO. EL CAMBIO DE TITULAR DEL ÓRGANO QUE LA DICTARÁ DEBE NOTIFICARSE A LAS PARTES, PUES DE LO CONTRARIO SE ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN PROCESAL QUE AMERITA REPONER EL PROCEDIMIENTO, SIEMPRE QUE SE HAGA VALER EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO DE REVISIÓN EL ARGUMENTO REFERENTE AL IMPEDIMENTO DEL JUEZ A QUO PARA CONOCER DEL ASUNTO,⁵ se hace del conocimiento de las partes la designación del Secretario de Estudio y Cuenta de esta Sala Regional, Fabián Trinidad Jiménez, en funciones de Magistrado del Pleno de esta autoridad federal.⁶

TERCERO. Existencia del acto impugnado. El presente juicio se promueve contra la sentencia dictada por unanimidad de votos por las magistraturas integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en sesión pública celebrada el veintiséis de febrero.

De ahí que resulte válido concluir que el acto impugnado existe y surte efectos jurídicos, en tanto que esta autoridad revisora no determine lo contrario, una vez concluido el análisis del presente medio de impugnación.

Circunscripción, correspondiente al ámbito de competencia de la Sala Monterrey, para integrarse a la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral, en la que la Sala Toluca ejerce jurisdicción.

⁵ Fuente: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/164217>.

⁶Mediante el "ACTA DE SESIÓN PRIVADA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA QUE SE PRONUNCIA SOBRE LAS PROPUESTAS DE DESIGNACIÓN DE MAGISTRATURAS REGIONALES PROVISIONALES", de doce de marzo de dos mil veintidós.

CUARTO. Requisitos de procedibilidad. En el caso se cumplen las exigencias legales previstas en los artículos 7, 8 y 9, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para la procedencia de los medios impugnación como se demuestra a continuación:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, se hace constar el nombre de la parte actora y su firma autógrafa, señala domicilio para recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para tal efecto, se identifica con precisión la resolución impugnada; y se enuncian los hechos y agravios que dicha resolución le causa.

b) Oportunidad. El juicio se promovió oportunamente, en virtud de que la resolución impugnada fue notificada a la parte actora el mismo día de su emisión⁷, esto es, el veintiséis de febrero, por lo que el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para promover los medios de impugnación transcurrió del veintisiete de febrero al primero de marzo.

En este sentido, si la demanda fue presentada ante la autoridad responsable el primero de marzo, es claro que se presentaron de forma **oportuna**.

c) Legitimación e interés jurídico. Estos requisitos se satisfacen, porque el juicio electoral fue promovido por la parte

⁷ Cómo se desprende de la cédula de notificación practicada el veintiséis de febrero, por la actuario adscrita al Tribunal Electoral de Querétaro.

actora en el juicio de la ciudadanía local TEEQ-JLD-3/2024, sentencia que constituye el acto reclamado.

d) Definitividad y firmeza. En el caso, se cumplen tales requisitos, debido a que, en términos de lo dispuesto en la normativa electoral local, en contra del acto reclamado no hay medio de impugnación que sea procedente para controvertir la sentencia local y, por ende, no existe instancia que deba ser agotada previamente, a la promoción de los medios de impugnación que nos ocupan.

QUINTO. Consideraciones torales de la sentencia controvertida. La sentencia objeto de revisión jurisdiccional es la emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro al resolver el juicio de la ciudadanía local, que **confirmó** el acuerdo dictado el veintitrés de diciembre de dos mil veintitrés en el expediente IEEQ/PES/019/2023-P, por la Dirección Jurídica, que a su vez, determinó procedente la medida cautelar consistente en el retiro de diversas publicaciones difundidas en medios electrónicos; la cual se basa en las siguientes consideraciones:

1. Declaró improcedente la inaplicación del artículo 238, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro,⁸ solicitada por el actor, a partir de su confrontación con el artículo 471, numeral 8,⁹ de la Ley General de Instituciones y

⁸ **Artículo 238.** Recibida la denuncia, de inmediato la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, procederá a:
[...]

III. En caso de ser procedente, deberá determinar y realizar las diligencias necesarias para dictar las medidas cautelares, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a las señaladas en las fracciones que preceden o desde que se subsanen las omisiones o se aclare la denuncia. El pronunciamiento respectivo se podrá impugnar ante el Tribunal Electoral

⁹ **Artículo 471.** [...] **8.** Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la

Procedimientos Electorales¹⁰ y 38, apartado 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.¹¹

Ello, porque no se proporcionaron los elementos mínimos que posibiliten su análisis; esto es, cuál derecho humano que se estima infringido, previsto en la norma constitucional y convencional a constatar y el agravio de tipo constitucional que produce, porque de señalarse una fuente distinta del derecho humano o agravios de legalidad, el planteamiento debía declararse improcedente.

Además, de que el actor partía de dos premisas falsas, la primera, que las disposiciones previstas en la LGIPE y el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE constituían el parámetro de control de regularidad constitucional válido, para emprender una interpretación conforme a un test de proporcionalidad.

En tanto que, la segunda, de que la sola mención de la violación al principio de supremacía constitucional configurara el parámetro de control de regularidad constitucional para que ese Tribunal realizara un control difuso de la constitucionalidad de una norma electoral local.

Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

¹⁰ En adelante, LGIPE.

¹¹ **Artículo 38.**

Reglas de procedencia.

1. Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas por:

I. El Consejo General y la Comisión, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica, y [...]

Esto, aunado a que el artículo 133 de la Constitución Federal no establecía ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que, en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debía resolver atendiendo a qué órgano compete para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124.

Finalmente, sostuvo que no advertía alguna sospecha de inconstitucionalidad del artículo 238, fracción III, de la Ley Electoral, porque esa norma autoriza a la Dirección Jurídica a determinar y realizar las diligencias necesarias para dictar medidas cautelares.

Así, concluyó que al no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos la norma electoral local, no se hacía necesario el análisis de constitucional y convencionalidad, porque la presunción de constitucionalidad de que goza la norma electoral local no había sido derrotada.

2. Calificó como infundado el agravio de legalidad, conforme al cual, la parte actora hizo valer la supuesta contradicción entre las disposiciones legales y reglamentarias citadas en el inciso que antecede, bajo el eje central de que las medidas cautelares no debían emitirse por el Director Jurídico, sino por una Comisión de Quejas y Denuncias.

Lo anterior, a partir de la libertad configurativa con que cuenta el legislador queretano para regular el procedimiento especial sancionador, en específico lo relativo a la emisión de medidas cautelares, puesto que los artículos 41, Base V, apartado C, numeral 10; 73, fracción XXIX-U; 116, fracción IV, y 124, de la

Constitución Federal no se advertía que esas facultades se encontraran reservadas al Congreso de la Unión.

De ahí que fuera incorrecto lo alegaba la parte actora, que la Ley Electoral local debiera prever la creación de una Comisión de Quejas y Denuncias como lo establecía la LGIPE, dado que ninguna de sus disposiciones establecía la obligación de instaurar una Comisión como la refería el actor.

Además, porque no era suficiente la supuesta omisión alegada por la parte actora, respecto de la omisión normativa en el desahogo de los procedimientos sancionadores, porque contrariamente a esa afirmación, la legislación local sí lo reguló en los artículos 211 al 258.

3. De igual forma, consideró **infundado** el agravio de **falta de fundamentación y motivación** que el actor hizo depender de que las publicaciones no fueron examinadas de forma particular y exhaustiva.

Conclusión a la que arribó, porque la Dirección Jurídica sí examinó las publicaciones porque atento a su contenido concluyó que éstas ponían en peligro la integridad de la niñez y adolescentes al exponerlos de manera pública en redes sociales y en publicaciones que pudieran constituir actos anticipados de precampaña y campaña por parte del aquí actor, premisa bajo la cual determinó solicitar al denunciado el retiro de las publicaciones, especificando las direcciones electrónicas en que éstas se alojaban identificando además, el acta que verificó su existencia.

Lo cual la llevó a determinar que, la responsable sí expresó las razones jurídicas y fundamentos para sustentar la procedencia de la medida cautelar decretada.

4. Calificó Finalmente, concluyó que era **infundado**, en una parte, e **inoperante**, en otra, el agravio de **indebida fundamentación y motivación** de la medida cautelar, que se hizo depender de que la Dirección Jurídica no consideró, previo a la notificación de ésta, que se había realizado la difuminación de las imágenes de la niñez y la adolescencia, y que las publicaciones no se retiraran al no tener la posibilidad de hacerlo; además porque de su contenido no se advertían expresiones de llamado al voto o algún elemento funcional.

Lo anterior, porque el instituto electoral estuvo en lo correcto al emitir la medida cautelar, porque verificó la existencia de la publicación denunciada mediante el acta levantada por la oficialía electoral, advirtió la presencia de infantes, de ahí que fuera acertado ordenar el retiro de las publicaciones a fin de evitar una afectación al principio del interés superior de la niñez; ello en apariencia del buen derecho y peligro en la demora.

Además, porque se ponderaron los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificó la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adoptó y explicó por qué se encontraba justificada la medida; acreditándose de esta forma los elementos exigidos para su dictado, lo cual, en consecuencia, no le deparaba un perjuicio, al no tratarse de un acto privativo a sus derechos.

Agregó, que la autoridad no estaba obligada a considerar que las imágenes de la niñez y adolescencia habían sido difuminadas, porque al momento de emitir la medida cautelar no lo estaban, ni el actor acreditó tal circunstancia.

En tanto que, respecto de la alegación en el sentido de que las publicaciones no podían ser retiradas de los medios de comunicación, al no tener posibilidad para ello, la autoridad responsable concluyó que no le asistía la razón, porque la autoridad responsable mediante acuerdo de dos de febrero sí consideró tal circunstancia respecto de una de las publicaciones cuya publicación se realizó en el medio de comunicación “Plaza de armas”.

Publicación respecto de la cual, la propia autoridad, ordenó llevar a cabo todas las acciones, trámites y gestiones que estuvieran dentro de su ámbito, para el retiro de esa publicación.

Todo lo anterior, máxime que la propia Dirección Jurídica tuvo en cuenta que no era necesario acreditar que el denunciado fuera el autor de las publicaciones denunciadas, o bien, el nexo causal o la conexión entre él y la autoría, el financiamiento o contratación de la publicidad denunciada, ya que lo relevante era detener o prevenir daños irreparables al interés superior de la niñez; máxime que el actor, tuvo, en su caso, el deslinde respectivo.

Ahora, por cuanto refiere a la calificativa de **inoperancia**, de la afirmación del actor en el sentido de que del contenido de las publicaciones no se advertía la existencia de expresiones de llamado al voto o algún equivalente funcional, al haberse

realizado al amparo de la libertad de difundir ideas, de asociarse y reunirse pacíficamente y al ser resultado de las tradiciones mexicanas, con carácter de espontaneidad; obedeció a que el actor partía de la premisa falsa de considerar que la autoridad responsable al emitir la medida consideró elementos para la actualización de actos anticipados de precampaña y campaña; sin embargo, el sustento de ésta lo fue la violación al interés superior de la niñez, y la adolescencia.

SEXTO. Elementos de convicción ofrecidos. Previo a realizar el estudio y resolución de los conceptos de agravio que formula la parte actora en su escrito de demanda, se precisa que el examen de tales motivos de disenso se efectuará a partir de las constancias que integran el expediente que se analiza, mismo que se ofreció como prueba de la parte actora, y será valorado, a juicio de este Tribunal Federal, en conjunto con todos los elementos que obran en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, de modo que generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados o con los hechos con los que se relacionan tales elementos de convicción.

Lo anterior, de conformidad a lo previsto en los artículos 14, párrafo 1, incisos a), d) y e), así como 16, párrafos 2 y 3, de la ley procesal electoral.

SÉPTIMO. Pretensión y causa de pedir. La pretensión de la parte actora es que esta Sala Regional revoque la resolución de veintiséis de febrero, emitida por el Tribunal Electoral del

Estado de Querétaro en el juicio de la ciudadanía local TEEQ-JLD-3/2024.

Su causa de pedir la sustenta en que el Tribunal responsable no fue exhaustivo en el estudio de la inaplicación al artículo 238, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Por tanto, solicita que esta Sala Regional se pronuncie respecto de ésta y siga el test de proporcionalidad, con los elementos aportados, a fin de que se analice si el citado precepto se contrapone a los derechos fundamentales del gobernado, por ser desproporcionado a la regla base dispuesta en la LGIPE; conforme al principio pro-persona a que se refiere el artículo 2, numerales 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A partir de ello, a su vez, solicita **i.** la inaplicación inmediata del artículo 238, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, **ii.** Se ordene al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, las reformas al Reglamento para reconocer a la Comisión de Denuncias, y de manera inmediata a la integración de ésta; **iii.** Se expida el Reglamento de denuncias para desahogar los procedimientos sancionadores, en sus dos vertientes, el ordinario y el especial.

OCTAVO. Agravios. La parte actora sostiene que, en la sentencia recurrida, la autoridad responsable no fue exhaustiva, respecto a la su solicitud de inaplicación del artículo 238, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

La cual hizo depender de la existencia de una contradicción entre el artículo 238, fracción III de la Ley Electoral Local y los artículos 471, numeral 8, de la LGIPE y 28, apartado 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, así como la jurisprudencia 7/2012 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹²

Además, porque en su concepto, contradicen las bases del procedimiento especial sancionador establecidas en la LGIPE, que, al ser una norma general, y con disposición expresa en su numeral 1.3, respecto a la adecuación y/o homologación de normas el ámbito local; la Ley Electoral del Estado, es contraria a dichos ordenamientos superiores.

Así como, porque desde la perspectiva del actor, no se visualizó ningún razonamiento de los alcances literales del numeral 3, del artículo 1 de la LGIPE, porque la responsable se centró, en justificar el cómo sí es constitucional y legal el dispositivo cuya inaplicación solicitó.

NOVENO. Estudio de fondo. El agravio en estudio es **infundado** en una parte, e **inoperante** en otra.

Lo **infundado** obedece a que como se advierte del escrito de demanda presentado ante la autoridad responsable, la parte actora sustentó la solicitud de inaplicación en tres aspectos sustanciales.

¹² De rubro MEDIDAS CAUTELARES. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

El **primero**, la contraposición de las normas contenidas en los artículos 238, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, 471, numeral 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 38, apartado 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

El **segundo**, en la emisión unipersonal del Director Jurídico de las medidas cautelares y no por parte de una Comisión de Quejas y Denuncias como lo establecían los artículos 471, numeral 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 38, apartado 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

El **tercero**, la legislación electoral no contaba con una regulación normativa sobre el desahogo de los procedimientos sancionadores tanto especiales como ordinarios que sí había a nivel federal.

Aspectos respecto de los cuales, contrario a lo que expone el actor, la autoridad responsable sí fue exhaustiva en atender, puesto que como se advierte de la sentencia impugnada expuso las razones y fundamentos en que sustentó la improcedencia de la inaplicación, y lo infundado de dichas premisas.

En efecto, al declarar infundada la solicitud de inaplicación, sostuvo que no contaba con los elementos o requisitos mínimos que posibilitaban su análisis, dado que la simple afirmación de que las normas vulneran el principio de supremacía constitucional no habilitaba su estudio.

Además, justificó la imposibilidad de realizar la confronta solicitada, bajo el supuesto de que si bien, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Federal la LGIPE emana del Congreso de la Unión, por lo cual forma parte de la ley suprema, ésta y el reglamento de Quejas del INE no constituían el parámetro de control de regularidad constitucional.

Determinación sustentada en la contradicción de tesis 293/2011 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo determinado en el amparo en revisión 4571/2016, así como los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sostuvo además que, el actor partía de la premisa falsa que la sola mención de la violación al principio de supremacía constitucional configuraba un parámetro de control de regularidad constitucional para que se realizara un control difuso de la constitucionalidad de una norma electoral local, porque el artículo 133 de la Constitución Federal no establecía ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el supuesto de una aparente contradicción entre éstas, se resolviera atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo al sistema de competencia establecido en el artículo 124 constitucional.

Así, acorde con ese marco normativo concluyó que, en el caso, si bien a nivel federal y estatal se establecían autoridades distintas para la emisión de medidas cautelares, ello obedecía a un sistema de distribución de competencias y al ejercicio de una libertad configurativa, acorde con lo previsto en la

jurisprudencia P./J.11/2016, de rubro: “LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”

Agregó que, no podía alegarse inconstitucionalidad de una disposición electoral estatal por no estar regulada en los mismos términos que en el ámbito federal o partir de la cantidad de normas que existían al respecto, porque el artículo 1º de la LGIPE establecía que el objeto de esa ley era distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales.

Sostuvo que, las leyes generales no pueden ser parámetro válido para analizar la validez de las normas y actos que forman parte del sistema mexicano, tal como lo determinó el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito en la Tesis IV.2º. A.1. CS. (10ª.) de rubro: “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ÉSTAS”.

Finalmente, concluyó que no advertía sospecha alguna de inconstitucionalidad del artículo 238, fracción III de la Ley Electoral Estatal, porque esta norma autorizaba a la Dirección Jurídica a determinar y realizar las diligencias necesarias para dictar las medidas cautelares, buscar tutelar bienes jurídicos y principios del sistema jurídico constitucional, como lo es, el interés superior de la niñez, frente a cualquier intromisión o invasión a su imagen, persona o dignidad.

Por lo cual, en cumplimiento al artículo 1º de la Constitución Federal al no advertir potencialmente violatoria de derechos humanos la norma electoral hacía innecesario el análisis constitucional y convencional, derivado de la presunción de constitucionalidad de que goza la norma electoral, la cual no había sido vencida.

Ello, con fundamento entre otras, en la tesis 1ª XXII/2016 (10ª) de rubro: “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LAS AUTORIDADES JUDICIALES, PREVIO A LA INAPLIACIÓN DE LA NORMA EN ESTUDIO, DEBEN JUSTIFICAR RAZONADAMENTE PORQUÉ SE DESTRUYÓ SU PRENSUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD”.

Ahora bien, acorde a su determinación de considerar improcedente la inaplicación solicitada, al advertir que el actor hacía valer una violación de legalidad, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Federal, realizó el estudio del agravio de legalidad, a fin de resolver la existencia o no de la contradicción entre los artículos 471, numeral 8, de la LGIPE, 38, apartado 1, fracción I del Reglamento de Quejas del INE y la jurisprudencia “MEDIDAS CAUTELARES. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”

Estudio acorde con el cual dio respuesta a la interrogante del actor respecto a la legalidad de que el Director Jurídico de manera unipersonal y no por conducto de la Comisión de

Quejas y Denuncias haya emitido las medidas cautelares correspondientes.

Así, como a la aseveración del actor en el sentido de que el Instituto Electoral de Querétaro no contaba con una regulación normativa sobre el desahogo de los procedimientos sancionadores que sí había a nivel federal.

Respuesta en la cual el Tribunal responsable sostuvo, acorde a su determinación sustentada al resolver los recursos de apelación TEEQ-RAP-5/2015 y su acumulado TEEQ-RAP-7/2015¹³, el legislador queretano cuenta con un margen de atribuciones para regular lo relativo al procedimiento especial sancionador así como a las medidas cautelares en el ámbito local, sin que del contenido de los artículos 41, Base V, apartado C, numeral 10; 73, fracción XXIX-U, fracción IV y 124, de la Constitución Federal, se advirtiera que se hubiera reservado al Congreso de la Unión la facultad de establecer reglas procesales para los aspectos en cita.

Para ello, concluyó que el artículo 440, inciso a) y c) de la LGIPE solo establecían que las leyes locales deberían considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta determinadas bases como: la clasificación de los procedimientos sancionadores y ordinarios que se instauran dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos por faltas cometidas dentro de los procesos electores, reglas para el inicio,

¹³ Emitida el catorce de marzo de dos mil quince, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JDC-587/2015, SUP-JRC-480/2015 y SUP-JRC-481/2015 acumulados.

tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos.

De ahí que, fuera de esas bases, no se desprendían reglas procesales en los procedimientos sancionadores con incidencia en el ámbito local, que permitieran sostener válidamente que todo lo previsto en la LGIPE y en consecuencia, en el Reglamento de Quejas y Denuncia del INE y la jurisprudencia a que se refería el actor debiera aplicarse en el ámbito local

Por tanto, concluyó que era incorrecto el enunciado de la actora, relativa a que el Director Jurídico actuó de manera unipersonal en la emisión de medidas impugnadas, puesto que el marco jurídico no le imponía la obligación de someter su determinación a una Comisión de Quejas o Denuncias o algún otro órgano colegiado, como lo es, el Consejo General del Instituto, dado que sí le otorgaba facultades al citado Director Jurídico para dictar las medidas cautelares controvertidas.

Bajo esta última premisa, refirió que sostener lo contrario implicaría sujetar la aprobación de las medidas cautelares a entes no previstos normativamente, en detrimento de la competencia de la Dirección Jurídica, de la naturaleza accesoria y sumarías de éstas, en menoscabo de los derechos y principios que salvaguardan.

Finalmente, respecto de la omisión normativa del desahogo de los procedimientos sancionadores, se determinó que no le asistía la razón al actor, porque sí se encontraban regulados los procedimientos sancionadores, en los artículos 211 al 258 de la Ley Electoral; de ahí que el legislador queretano ejerciera

sus funciones contenidas en el artículo 440, incisos a) y c) de la LGIPE.

Acorde con lo expuesto y razonado por la autoridad responsable en la sentencia que se recurre, esta Sala Regional Toluca concluye que la autoridad responsable sí fue exhaustiva respecto de los aspectos que permearon la solicitud de inaplicación del artículo 238, fracción III de la Ley Electoral Local expuso la motivación y fundamentación suficiente para sustentar su decisión, lo que desvirtúa la afirmación de la parte actora en el sentido de que la sentencia no fue exhaustiva; lo que hace a su agravio **infundado**.

Todo lo anterior, evidencia que la autoridad sí atendió los planteamientos sustanciales en que el actor sustentó la solicitud de inaplicación.

Consideraciones de la autoridad responsable que esta Sala Regional comparte, en atención a que, como lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de revisión constitucional **SUP-JRC-99/2016**.

Del contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la obligación de las entidades federativas para establecer, a nivel local, un esquema similar al federal en lo que se refiere al procedimiento especial sancionador en materia electoral, esto es, uno que se base en un modelo administrativo y jurisdiccional, sino que se da libertad configurativa para que las entidades fijen el modelo que sea más conveniente.

Para ello, resulta necesario atender a lo dispuesto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso o), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán, entre otros aspectos, que se tipifiquen los delitos y **determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.**

Por otra parte, en el artículo transitorio segundo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral, se estableció que el Congreso de la Unión debería expedir, entre otras, una ley general que regulara los procedimientos electorales, que contemplara las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

En este sentido, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se estableció en el artículo 104, párrafo 1, inciso r), que dentro de las funciones de los organismos públicos locales están las determinadas en la ley y aquellas que no estén reservadas al Instituto Nacional Electoral, y que se establezcan en la legislación local correspondiente.

Ahora bien, en la propia Ley general en cita, en lo relativo a los regímenes sancionadores electorales, en el artículo 440, párrafo 1, se prevé expresamente que las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:

a) Clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales **y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales;**

b) Sujetos y conductas sancionables;

c) Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos;

d) Procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local, y

e) Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, aplicables tanto en el nivel federal como local, entendiéndose por tales:

I. Las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho;

II. Aquéllas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;

III. Aquéllas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y

IV. Aquéllas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

Asimismo, se prevé que la sanción que se imponga, en su caso, deberá de valorar el grado de frivolidad de la queja y el daño que se podría generar con la atención de este tipo de quejas a los organismos electorales.

Ahora bien, en la misma Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 470 a 477, se establece la regulación del procedimiento especial sancionador, competencia del Instituto Nacional Electoral, sin que en alguna de sus disposiciones se prevea la obligación de establecer en las entidades federativas un mecanismo como el ahora planteado por el actor.

En esa virtud, lo dispuesto por el artículo 1, numeral 3 de la ley general que se analiza, en el sentido de que las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley, tiene las acotaciones y directrices que la propia Constitución Federal establece, en relación con lo que dispone la referida Ley.

Por otra parte, tratándose del procedimiento sancionador especial, en el caso del Estado de Querétaro, se prevé en el artículo 238, párrafo III, de la Ley Electoral, que corresponde a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos determinar y realizar las diligencias necesarias para dictar las medidas cautelares dentro de los procedimientos sancionadores, facultad que se ejerció en el caso.

Ahora bien, no escapa a esta Sala el hecho de que el actor pretende sustentar su afirmación en el sentido de que dicha competencia debería corresponder a un órgano colegiado, a partir de lo dispuesto en el artículo 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, contrariamente a lo afirmado por el ahora actor, no se advierte que el Poder Revisor de la Constitución, haya establecido la obligación para el legislador local, de adoptar un modelo idéntico al previsto para los procedimientos especiales sancionadores en materia electoral, competencia del órgano administrativo electoral nacional, esto es, del Instituto Nacional Electoral, en el que dicha facultad corresponde a un órgano colegiado como lo es la Comisión de Quejas y Denuncias.

De tal forma, si el legislador en el Estado de Querétaro decidió un modelo de procedimiento especial sancionador, en el que tratándose de las medidas cautelares corresponde actuar a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, no existe fundamento para considerar la invalidez de ese modelo. Consecuentemente, no puede considerarse incompetente a dicha Dirección del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, para haber dictado la resolución ahora impugnada, y tampoco debe determinarse la inaplicación del artículo 238, fracción III,

de la Ley Electoral, por lo que el agravio bajo estudio resulta infundado.

En tal sentido, la jurisprudencia a que alude el actor bajo el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**, no resulte un parámetro que deba regir en la entidad.

Ello es así, porque como se puede advertir, la misma se refiere al modelo federal de ese procedimiento, por lo cual no puede servir de base para acoger la pretensión al interpretar un modelo normativo diverso al del Estado de Querétaro y que, se reitera, las entidades federativas no tienen obligación de seguir más que en los aspectos así establecidos en la LEGIPE.

En tanto que, lo **inoperante** de los planteamientos obedece a que, haciendo un contraste de las demandas presentadas ante la autoridad responsable y ante esta instancia federal, puede advertirse claramente que por cuanto ve a la inaplicación solicitada, el actor se limita a reproducir los términos en que la planteó ante la autoridad responsable, sin confrontar las consideraciones del Tribunal Local para declarar improcedente su planteamiento.

Por tanto, ante la reiteración de los argumentos expresados, es claro que el actor no cumplió con su carga argumentativa de desvirtuar la totalidad de los razonamientos que sustentan la decisión impugnada, puesto que omite controvertirlos de

manera frontal y directa en esta instancia, y se limita a señalar de manera genérica que la determinación no fue exhaustiva.

Al respecto cobra aplicación la Tesis de Jurisprudencia 109/2009,¹⁴ sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”.

Ante la calificativa de infundado e inoperante del único agravio invocado por el actor, lo conducente es **confirmar** la sentencia controvertida.

No es obstáculo para lo anterior, el hecho de que el actor haya solicitado a esta Sala Regional que se resuelva aplicando el principio pro-persona, y se supla la deficiencia de sus agravios, en atención a que si bien, la última reforma al artículo 1º de la Constitución Federal implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional –principio pro-persona o pro homine–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales, al ejercer sus funciones y facultades de impartir justicia dejen de observar otros principios constitucionales y legales tales como el de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada, o las restricciones que prevé la norma

¹⁴ Consultable bajo el registro digital 166748, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Tesis 2ª./J.109/2009. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Agosto de 2009, página 77, Materia Común, Tipo: Jurisprudencia.

fundamental, ya que al hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.¹⁵

En tal sentido, tampoco es dable conceder la pretensión de la parte actora respecto a que se realice la inaplicación inmediata del artículo 238, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, debido a que, como se ha hecho referencia, ello dependía de que su agravio se declarara fundado y en consecuencia se revocara la determinación del Tribunal responsable, lo cual ha sido desestimado.

Por las mismas razones, tampoco resulta procedente ordenar al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, las reformas al Reglamento para reconocer a la Comisión de Denuncias, lo mismo que la expedición del Reglamento respectivo para desahogar los procedimientos sancionadores, en sus dos vertientes.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución controvertida en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda, para la mayor eficacia del acto.

¹⁵ Tal como lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis de Jurisprudencia 2ª./J.56/2017 (10ª) Consultable en el registro digital 2006485, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materia: Constitucional, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo II, página 772.

Así, por unanimidad de votos, lo acordaron y firmaron el Magistrado Presidente Alejandro David Avante Juárez, la Magistrada Marcela Elena Fernández Domínguez y el Magistrado en Funciones, Fabián Trinidad Jiménez, quienes integran el Pleno de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos Miguel Ángel Martínez Manzur, quien autoriza y **da fe** que el presente acuerdo se firma de manera electrónica.

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.