

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

TERNA aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión pública solemne celebrada el diez de marzo de dos mil quince, en términos de lo establecido en el Acuerdo General Plenario 3/2015, de tres de febrero de dos mil quince, en el que se determina el procedimiento para integrar la terna que será propuesta a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para la designación de un Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

TERNA APROBADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL QUINCE, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN EL ACUERDO GENERAL PLENARIO 3/2015, DE TRES DE FEBRERO DE DOS MIL QUINCE, EN EL QUE SE DETERMINA EL PROCEDIMIENTO PARA INTEGRAR LA TERNA QUE SERÁ PROPUESTA A LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARA LA DESIGNACIÓN DE UN MAGISTRADO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

En términos de lo previsto en los incisos a) y b) del artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el Acuerdo General 3/2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó en su sesión pública solemne celebrada el día de hoy, la siguiente terna:

1. **Aguayo Silva Javier**
2. **Aguirre Saldivar Enrique**
3. **Cruz Ricárdez Julio César**

Cabe señalar que la terna se presenta en el estricto orden alfabético del primer apellido del nombre de los aspirantes que obtuvieron la votación necesaria para integrarla.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA** SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Sesión Pública solemne celebrada el día de hoy, aprobó la terna a la que se refiere este documento para ser remitida a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en términos de lo establecido en los incisos a) y b) del artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Alberto Pérez Dayán y Presidente Luis María Aguilar Morales. Las señoras Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, no asistieron previo aviso a la Presidencia.- México, Distrito Federal, a diez de marzo de dos mil quince.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA** SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta copia de la TERNA APROBADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN PÚBLICA SOLEMNE CELEBRADA EL DIEZ DE MARZO DE DOS MIL QUINCE, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN EL ACUERDO GENERAL PLENARIO 3/2015, DE TRES DE FEBRERO DE DOS MIL QUINCE, EN EL QUE SE DETERMINA EL PROCEDIMIENTO PARA INTEGRAR LA TERNA QUE SERÁ PROPUESTA A LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARA LA DESIGNACIÓN DE UN MAGISTRADO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN constante de una foja útil, concuerda fiel y exactamente con su original, y se certifica para su difusión en términos de lo previsto en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 3/2015.- México, Distrito Federal, diez de marzo de dos mil quince.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 41/2014 y sus acumulados 53/2014, 62/2014 y 70/2014.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2014
Y SUS ACUMULADAS 53/2014, 62/2014 Y
70/2014****PROMOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, ACCIÓN
NACIONAL, DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA Y ACCIÓN NACIONAL****PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIO: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dos de octubre de dos mil catorce.

VISTOS

y

RESULTANDO

PRIMERO. Por escrito presentado el veinticuatro de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diego Guerrero Rubio y Jorge Legorreta Ordorica, en su carácter de Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo, respectivamente, del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de los artículos 161, 174, párrafo 4, y 176, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, la que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el veintinueve de junio de dos mil catorce.

Asimismo, por diverso escrito presentado el veinticinco de julio de dos mil catorce, Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil catorce.

De igual forma, en escrito presentado el veintinueve de julio de dos mil catorce, José de Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de Presidente del Partido de la Revolución Democrática promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6, párrafo tercero, y 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el veintinueve de junio de dos mil catorce.

Finalmente, mediante escrito presentado el veintinueve de julio del citado año, Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 127, 174 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el veintinueve de junio de dos mil catorce.

SEGUNDO. El Partido Verde Ecologista de México señaló que las disposiciones impugnadas violan lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 41, 116, 124 y segundo transitorio de la reforma político-electoral de la Constitución Federal, publicada el diez de febrero de dos mil catorce.

El Partido Acción Nacional estimó que los artículos combatidos son contrarios a lo previsto en los artículos 1, 14, 16, 40, 41, párrafo primero, 105, fracción II, párrafo cuarto, 115, párrafo primero, 116, párrafo segundo y fracción IV, y 133 de la Constitución Federal, así como lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

El Partido de la Revolución Democrática consideró que los artículos que impugna transgreden lo establecido en los artículos 1, 41, 99, 116, 123, 124, 133 y 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal.

TERCERO. Mediante acuerdo de veinticinco de julio de dos mil catorce, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al primer periodo de dos mil catorce, admitió a trámite la acción promovida por el Partido Verde Ecologista, ordenó registrarla bajo el expediente 41/2014, dar vista al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Querétaro, para que rindieran informe, así como a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

Por acuerdo de veintiocho de julio de dos mil catorce, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al primer periodo de dos mil catorce, admitió a trámite la acción promovida por el Partido Acción Nacional en contra del artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro y ordenó registrarla bajo el expediente 53/2014, dar vista al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, ambos de la citada entidad federativa, para que rindieran informe, así como a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

En proveído de treinta de julio de dos mil catorce, el citado Ministro admitió a trámite la acción promovida por el Partido de la Revolución Democrática, ordenó registrarla bajo el expediente 62/2014, acumularla a la diversa 41/2014 promovida por el Partido Verde Ecologista de México, dar vista al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Querétaro, para que rindieran informe, así como a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

Aunado a lo anterior, al tratarse todas sobre normas de naturaleza electoral y referirse a la misma entidad federativa, en acuerdo de la misma fecha, se ordenó que la acción de inconstitucionalidad 53/2014 se acumulara a las diversas 41/2014 y su acumulada 62/2014.

De igual forma, en proveído dictado también el treinta de julio de dos mil catorce, el referido Ministro admitió a trámite la acción promovida por el Partido Acción Nacional en contra de diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, ordenó registrarla bajo el expediente 70/2014, acumularla a la diversa acción de inconstitucionalidad 41/2013 y sus acumuladas 52/2014 y 62/2014, dar vista al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, ambos del citado Estado, para que rindieran informe, así como a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

Posteriormente, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en proveído de cuatro de agosto de dos mil catorce, turnó esta acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas al Ministro José Fernando Franco González Salas para la elaboración del proyecto de sentencia respectivo.

Asimismo, en los acuerdos referidos se solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que formulara opinión en el presente asunto, y se requirió al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para que informara la fecha en la que iniciaría el próximo proceso electoral de la entidad.

CUARTO. En auto de catorce de agosto de dos mil catorce, el Ministro instructor ordenó glosar al expediente el oficio y el anexo de la Secretaria Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Querétaro mediante los cuales remitió la información que le fue requerida, así como las opiniones solicitadas a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las que se expuso lo siguiente.

Acción de inconstitucionalidad 41/2014

- **Concepto de invalidez primero.** El partido promovente sostiene que los artículos 161, 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero de la ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro son contrarios a lo estipulado por el artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal al restringir el derecho fundamental a votar.

Lo anterior porque el artículo 174, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro remite a lo estipulado en el artículo 87, numeral trece, de la Ley General de Partidos Políticos, el cual refiere que los votos en los cuales se hubiese marcado más de una opción de partidos coaligados, se consideraran válidos para el candidato y se contarán como un solo voto, pero en cuanto a la asignación de representación proporcional y otros derechos partidistas, no serán tomados en consideración.

Señala que el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es congruente con las reglas de repartición de votos para efectos de la representación proporcional, ya que permite que los votos sean repartidos de forma igualitaria entre los partidos políticos que integran la coalición.

Asimismo sostiene el partido accionante que las normas sujetas a estudio violentan lo dispuesto por el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, ya que prohíben computar los votos en los que se hubiese marcado más de una opción de los partidos coaligados, para los efectos de representación proporcional, con lo cual se transgrede el derecho a ser votado de aquellos candidatos que se encuentren integrados a las lista que se forman para tal efecto.

Opinión de la Sala Superior

La Sala Superior considera por mayoría que si son constitucionales los artículos 161, 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero en atención a las siguientes consideraciones.

Primero se precisa que fue mandato del Constituyente Permanente que el Congreso de la Unión, en la Ley General de Partidos Políticos regulara, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, lo cual incluiría las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Así las cosas, en la Ley General de Partidos Políticos expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil catorce, se reguló sobre tal tema en el artículo 87, numeral trece, en el que se estableció que los votos en los que se hubiese marcado más de uno de los partidos coaligados, serían válidos para el candidato postulado contando como uno solo, y que no podrían ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional.

Por tanto, se considera que la remisión que hacen los poderes locales a las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, debe entenderse que esta se efectúa a la Ley General de Partidos Políticos, dado que por mandato del artículo segundo transitorio de la reforma en materia político electoral a la Constitución Federal, ese ordenamiento es el que regula sobre el escrutinio y cómputo de los votos tratándose de coaliciones, y no así la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior, la opinión emitida es en el sentido de considerar que sí son constitucionales los artículos 161, 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

- **Concepto de invalidez segundo**

El partido político manifiesta que los artículos 161, 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero de la Ley Electoral del Estado de Querétaro resultan contrarios al artículo 116 de la Constitución Federal, ya que violenta el principio de representación proporcional para la integración de la Legislatura del Estado, lo que afecta injustificadamente la representatividad de las minorías políticas en el órgano legislativo local.

Opinión de la Sala Superior

Los artículos sujetos a estudio si se apegan al contenido de lo dispuesto en el 116 constitucional, pues primeramente destaca que resulta incorrecto lo que aduce el recurrente al señalar que los votos emitidos a favor de los partidos políticos coaligados, en caso de que se crucen más de una de las opciones políticas que integren dicha colación, deberán ser consideradas para efecto de integrar la representación proporcional.

Lo anterior en razón de que si la legislación del Estado de Querétaro, para efectos del cómputo de votos, se limita a remitir a las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión, resulta evidente que no altera el sistema de representación proporcional previsto en la Constitución de la República, porque tal como se explicó, el artículo segundo transitorio dispone que debe ser la Ley General de Partidos Políticos la que contemple las modalidades sobre el escrutinio y cómputo de los votos tratándose de las coaliciones.

- **Concepto de invalidez tercero**

El Partido Verde Ecologista de México aduce que existe una antinomia entre la Ley General de Partidos Políticos y el Sistema de Asignación de Votos para los Legisladores y Regidores Electos por el Principio de Representación Proporcional en el Estado de Querétaro, ya que se generó una contradicción normativa que impide el correcto funcionamiento del sistema para contabilizar los votos que se hayan emitido a favor de dos o más partidos coaligados, lo cual vulnera el principio de certeza en materia electoral establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal.

Opinión de la Sala Superior

La Sala Superior considera que los razonamientos relativos a la existencia de una antinomia no son sujetos a su opinión especializada, ya que no son temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en lo general y al derecho constitucional en lo particular, por ser planteamientos atinentes a un supuesto conflicto normativo.

- **Concepto de invalidez cuarto**

El partido accionante señala que la remisión que hace la Ley Electoral del Estado de Querétaro a las "leyes generales que expida el Congreso de la Unión", violenta la esfera competencial de las entidades federativas para definir sobre la regulación de la representación proporcional, violentando con ello el contenido de los artículos 116, fracción II, 124 y segundo transitorio de la Reforma Político Electoral de la Constitución Federal.

Opinión de la Sala Superior

La Sala Superior considera que los razonamientos relativos a la competencia del Congreso General no son sujetos a su opinión especializada, ya que no son temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en lo general y al derecho constitucional en lo particular, por ser planteamientos atinentes a un supuesto conflicto competencial en materia legislativa.

Acción de inconstitucionalidad 53/2014

- **Concepto de invalidez**

El artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro viola los principios de supremacía constitucional, legalidad y certeza, al hacer una remisión a las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión en materia electoral, que contraria los artículos 41, 116 y 133 de la Constitución Federal, pues no se señala con exactitud cuál será la norma aplicable, aunado a que se hace una renuncia indebida a la reserva de ley por parte del legislador de Querétaro.

Asimismo señala el partido accionante que existe contradicción de normas entre el artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por otra parte aduce que el citado artículo 311 es de aplicación exclusiva a los diputados federales de representación proporcional, por lo que las normas aplicables en términos del artículo 7 de la constitución local son únicamente los artículos 81, párrafo trece de la Ley General de Partidos Políticos y 12, párrafo segundo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El partido accionante solicita la inaplicación, en términos de la remisión del artículo 7 de la constitución local, del artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que dicho precepto viola los principios rectores del sufragio al permitir la distribución o transferencia de votos entre partidos políticos coaligados.

Opinión de la Sala Superior

Analizando de manera conjunta los conceptos de invalidez, la Sala Superior señala que considera que los aspectos relativos a la remisión a las leyes generales, la renuncia a la reserva de ley del legislador de esa entidad federativa y la solicitud de inaplicación del artículo 311 párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no requieren de su opinión especializada, ya que no son temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en lo general y al derecho constitucional en lo particular, por ser planteamientos atinentes a la presunta inobservancia de los principios y reglas que rigen las competencias legislativas en el Estado Federal Mexicano, así como a la inaplicación de un precepto previsto en un ordenamiento general por presuntos vicios de inconstitucionalidad.

En similar término, por también constituir un aspecto general de derecho, tampoco emite opinión respecto de la posible extemporaneidad de la acción.

Por otra parte, la Sala Superior considera que sí es inconstitucional lo previsto en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en términos del contenido del artículo 311 párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en atención a las siguientes consideraciones.

Señala que los poderes locales exceden lo previsto en la reforma constitucional, ya que establecieron adicionalmente, que los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados se distribuirían igualmente entre los partidos que integran la coalición y, de existir fracción, los votos correspondientes se asignaran a los partidos de más alta votación, ello en virtud de que como señala el partido accionante, en el artículo 311 párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se permite tal distribución.

Además la Sala Superior precisa que el artículo segundo transitorio estableció los ámbitos de especialización, en lo que al caso interesa, de los tema materia de regulación tanto de la Ley General de Partidos Políticos así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la Ley General de Partidos Políticos lo relativo al sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de las figuras de coaliciones.

Acción de inconstitucionalidad 62/2014**• Concepto de invalidez primero**

El partido accionante señala que el artículo 6, párrafo tercero de la Ley Electoral del Estado de Querétaro resulta contrario a los artículos 124, 133 y 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, ya que este último prevé que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Advierte el partido político que tal precepto es contrario a la Constitución Federal ya que dispone que el informe anual de laborales o gestión de los servidores públicos, así como la publicidad para darlos a conocer no serán considerados como propaganda, lo que implica despojar de su naturaleza a la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno.

Señala además, que de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia política electoral, se estableció que durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión se expediría la ley que reglamentaría el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, por lo que en virtud de ello, señala que la materia en cuestión deberá regularse por una ley específica y no por una regulación parcial dentro de las leyes electorales tal y como acontece.

Señala que existe omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión al no emitir aun la ley que reglamente lo dispuesto por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal.

Opinión de la Sala Superior

El artículo 6, párrafo tercero de la Ley Electoral del Estado de Querétaro es conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Superior aduce que el artículo 6 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro constituye una reiteración a lo previsto en el artículo 242, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, recordando que si bien, en la opinión que emitió de clave SUP-OP-3/2014 consideró que tal precepto era inconstitucional, de una nueva reflexión advierte que arriba a una conclusión diversa.

La regulación por parte del legislador local de la difusión de informes de labores o de gestión de los servidores públicos en el código electoral local, por si misma, no debe considerarse inconstitucional en la medida en que se establezcan reglas razonables y adecuadas para garantizar que dicha difusión se realice con el objeto de propiciar un ejercicio democrático de dialogo entre gobernantes y gobernados.

Señala que el artículo 134 constitucional se refiere a supuestos de propaganda gubernamental, mientras que el supuesto de difusión de informes de gestión, en tanto cumplan con los parámetros detallados no constituyen en sentido estricto propaganda, sino una forma de comunicación social, que contribuye al sistema de rendición de cuentas y al derecho a la información de la ciudadanía.

Asimismo, precisa que el partido político actor parte de una premisa equivocada, al señalar que en virtud del artículo tercero transitorio de la reforma constitucional en materia político electoral, las normas relativas a la propaganda deberían emanar de una ley general que emita el Congreso de la Unión, pues de la lectura al artículo 134, párrafo noveno, de la Constitución Federal, se desprende que tal precepto prevé que las normas relativas a la propaganda podrán contenerse en diversos cuerpos legales, por lo que si el legislador de Querétaro previó un supuesto específico de comunicación gubernamental en la Ley Electoral del Estado, ello no puede ser considerado como inconstitucional.

Por lo que hace al segundo aspecto relativo a determinar si es contraria a la constitución la omisión de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión de expedir una ley que reglamente el párrafo octavo, del artículo 134 de la Constitución, la Sala Superior considera que la omisión legislativa viola el principio de supremacía constitucional y señala que esta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado en un tiempo razonable o determinado por la propia ley fundamental.

Por lo anterior, la Sala Superior opina que le asiste razón al partido político actor, en atención a que efectivamente en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional en materia político electoral se estableció un mandato expreso y específico al legislador de expedir la legislación reglamentaria correspondiente dentro del plazo previsto para ello.

- **Concepto de invalidez segundo**

El partido accionante manifiesta que el artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro resulta contrario al artículo 41, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y g) de la Constitución Federal, ya que a su parecer, sin razón alguna se condiciona la entrega del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos al registro de fórmulas de candidatos a diputados o ayuntamientos, así como de gobernador, ello en atención a que tal financiamiento debe ser ajeno al registro de candidaturas.

Opinión de la Sala Superior

La Sala Superior considera que el artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro es contrario a la Constitución Federal, ya que introduce elementos nuevos para determinar la asignación de financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, como lo es la participación en la elección de ayuntamientos o gobernador, lo que evidentemente resulta irracional y desproporcionado.

Agrega que dicha norma se traduce en una sanción a la decisión partidista de no participar en una elección determinada, ello en atención a que si por voluntad del ente político no registra fórmulas de candidatos, esta situación tendrá como consecuencia la reducción del financiamiento público ordinario.

Señala que debe tenerse en cuenta también que la citada norma busca regular de forma indebida el financiamiento de los partidos políticos en el ámbito local, siendo que esta circunstancia ya se encuentra regulada en la Ley General de Partidos Políticos, específicamente en el artículo 51.

Acción de inconstitucionalidad 70/2014

- **Concepto de invalidez primero**

Remisión imprecisa a leyes generales en materia electoral.

El partido político promovente señala que los artículos 127, 174 párrafo cuarto y 176 párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro resultan contrarios a los artículos 41, 116 y 133 de la Constitución Federal en virtud de la remisión imprecisa a las leyes generales en materia electoral.

Señala que tal remisión se traduce en una incertidumbre jurídica y en una nociva e inconstitucional facultad discrecional, ya que deja a la autoridad electoral la posibilidad de definir en cualquier momento a que norma reenvían los enunciados normativos en cuestión.

Argumenta también que se debe declarar inconstitucional la reserva de ley, ya que violenta el 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, en el que se mandata a las legislaciones de los estados a garantizar que se señalen en las mismas los supuestos específicos y a establecer las reglas para la realización de los recuentos totales o parciales de la votación, lo cual no acontece en la especie.

- **Concepto de invalidez segundo**

Remisión imprecisa a leyes generales en materia electoral.

El partido accionante sostiene que los enunciados normativos del artículo 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero de la Ley Electoral de Querétaro generan una violación al principio de certeza en materia electoral al no establecer de forma clara a que norma reenvían para la regulación del cómputo de los votos.

Respecto de lo anterior, solicita la ponderación de lo contenido en el artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el 87 de la Ley General de Partidos Políticos.

Opinión de la Sala Superior

La Sala Superior estima que los razonamientos relativos al reenvío normativo señalado en las porciones normativas impugnadas, así como que se debe declarar la inconstitucionalidad de la reserva de ley, no son sujetos a su opinión especializada, ya que no son temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en lo general y al derecho constitucional en lo particular, por ser planteamientos atinentes a una supuesta inobservancia de los principios y reglas que rigen las competencias legislativas en nuestro país, ello derivado del aludido reenvío normativo.

- **Concepto de invalidez tercero**

Método del cómputo de votos.

El partido accionante aduce que los artículos 127, 174 párrafo cuarto y 176, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro son violatorios a los principios universales del sufragio, ya que existe incertidumbre sobre la aplicación de las normas emanadas de las leyes generales, agregando además, que Aduce existe contradicción entre el artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el 87 de la Ley General de Partidos Políticos.

- **Concepto de invalidez cuarto**

Método del cómputo de votos.

Señala que los artículos impugnados distorsionan el sistema de partidos políticos en virtud de un fraude a la ley, ya que los aludidos preceptos dejan de lado el espíritu de la reforma, la cual busca una autentica conformación de los congresos, y no así, buscar la permanencia de los partidos políticos en el sistema político mexicano a través de la figura de coalición.

- **Concepto de invalidez quinto**

Método del cómputo de votos.

El partido político actor señala que los artículos impugnados violentan el principio de certeza en la emisión del sufragio, pues si un elector emite su voto a favor de dos o más partidos coaligados, resulta clara la voluntad de sufragar a favor de un candidato, pero no así respecto de cuál de los partidos políticos que conforman la coalición, por tanto al no ser clara la voluntad del elector, no pueden ser distribuidos de manera igualitaria entre los partidos integrantes de la coalición al momento de realizar la asignación proporcional.

Opinión de la Sala Superior

La Sala Superior considera por mayoría que si son constitucionales los artículos 161, 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero en atención a las siguientes consideraciones.

Primero se precisa que fue mandato del Constituyente Permanente que el Congreso de la Unión, en la Ley General de Partidos Políticos regulara, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, lo cual incluiría las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Así las cosas, en la Ley General de Partidos Políticos, se reguló sobre tal tema en el artículo 87, numeral trece, en el que se estableció que los votos en los que se hubiese marcado más de uno de los partidos coaligados, serían válidos para el candidato postulado contando como uno solo, y que no podrían ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional.

Por tanto se considera que los poderes locales al hacer la remisión a las “leyes generales” que expida el Congreso de la Unión, debe entenderse que esta se efectúa a la Ley General de Partidos Políticos, dado que por mandato del artículo segundo transitorio de la reforma en materia político-electoral a la Constitución, ese ordenamiento es el que regula sobre el escrutinio y cómputo de los votos tratándose de coaliciones y no la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior se opina que sí son constitucionales los artículos 161, 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

- **Concepto de invalidez sexto**

Abuso del derecho.

El partido accionante señala que los artículos 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero de la Ley Electoral del Estado de Querétaro constituyen un “abuso del derecho”.

Opinión de la Sala Superior

- La Sala Superior considera que los razonamientos relativos a la configuración de un abuso del derecho en virtud de lo contenido en los artículos 174, párrafo cuarto y 176, párrafo primero de la Ley Electoral del Estado de Querétaro no son sujetos a su opinión especializada, ya que no son temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en lo general y al derecho constitucional en lo particular, por ser planteamientos atinentes a la actualización de una figura jurídica propia del derecho común, lo cual no implica un conocimiento especializado en materia electoral.

QUINTO. En acuerdo de diecinueve de agosto del citado año, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y ordenó poner los autos a la vista de las partes para que formularan alegatos.

En los informes del Poder Legislativo del Estado de Querétaro se expuso lo siguiente.

Acción de inconstitucionalidad 41/2014

- Respecto de los conceptos de invalidez, la legislatura precisa que existe un alto margen de apreciación del legislador local para legislar en materia electoral.

La doctrina jurisprudencial ha reconocido que el derecho a ser votado no es un derecho absoluto y que encuentra sus límites en su ejercicio que se encuentran consagrados a nivel constitucional, convencional y legal.

Atendiendo a tales criterios, el Congreso del Estado de Querétaro tiene amplia libertad para emitir las normas en torno al ejercicio del derecho a ser votado en la inteligencia de que tal libertad no es limitada y absoluta.

- Las normas tildadas de inconstitucionales no restringen ni contrarían el derecho al voto activo del ciudadano, ni prerrogativa alguna del partido político impugnante. Lo único que se hace es armonizar la legislación en términos de la reforma político electoral a la Constitución Federal en el sentido de que el cómputo de los votos de las coaliciones electorales se realice en los términos fijados por las leyes generales que en materia electoral expida el Congreso de la Unión.

Por lo anterior, es claro que la remisión a las leyes generales en materia electoral no vulnera el derecho de partido político ni produce incertidumbre jurídica, sino que por el contrario, evita que pueda existir una antinomia entre lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos y las disposiciones locales.

- Los artículos impugnados por el Partido Verde Ecologista de México en realidad son coherentes con los artículos 9 y 41, fracción I, de la Constitución Federal y artículo 87, párrafo trece de la Ley General de Partidos Políticos.

Así el Congreso del Estado atendió a lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos al estar obligado a ello, pues se trata de una norma general, estableciendo que para el cómputo de los votos en los casos de coaliciones se haría en términos de la citada ley, por lo que la remisión se sujeta al contenido del artículo 133 constitucional, pues remite a un ámbito normativo superior que regula la actuación de los órganos electorales en el Estado de Querétaro.

Por lo tanto, la forma de regular la contabilización del voto en las coaliciones es un aspecto que queda conferido a lo que establezca el legislador local que, dado que no puede salirse de los marcos establecidos por la norma general, al reenviar a dicha legislación el mecanismo de cómputo de los votos, no hace sino fortalecer el principio de certeza y cumplir con el principio de amplia libertad configurativa de los congresos locales.

Acción de inconstitucionalidad 53/2014

- Respecto de lo manifestado por el actor en el sentido de que el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro al establecer que el cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral se sujetara exclusivamente a las reglas de las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión vulnera el principio de legalidad y la reserva legal, la legislatura manifestó lo siguiente.
- El hacer una remisión a las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión no implica una imprecisión ni rompe con la reserva de ley que establece la Constitución Federal en materia de coaliciones, así como tampoco con ello el Estado renuncia a su configuración.
- Debe precisarse que la Constitución Federal no deja en modo alguno amplia libertad de configuración normativa a los Estados para regular ese tema, y por ende, establece parámetros mediante los cuales habrán de regularse, además de realizar una reserva de ley, que se da respecto a la Ley General de Partidos Políticos de forma expresa.
- Se concluye que la reserva de ley es para el Congreso de la Unión y no para la legislatura local, por lo que debe prevalecer lo que se señale en la ley general.
- Finalmente el hecho de que se haga una remisión abierta a las leyes generales y no en específico a un dispositivo legal determinado en modo alguno violenta contra el principio de certeza jurídica, ya que tanto la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos contienen previsiones al respecto, leyes que no han sido declaradas inconstitucionales, por lo que es factible la remisión a éstas.

- En cuanto a que se realice una interpretación conforme, debe tenerse en cuenta que el partido político actor en ningún momento cuestiona la constitucionalidad del artículo 7 de la constitución local, sino que señala que debe hacerse una interpretación conforme para que prevalezca la redacción del artículo 87, párrafo trece de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que no es compatible con el diseño del marco normativo queretano.
- Por lo que hace a la remisión a las leyes generales, no se considera violatorio de la constitución ya que con ello se permite que la autoridad local aplique una disposición general.
En ese sentido, la legislatura precisa que existe un alto margen de apreciación del legislador local para legislar en materia electoral.
- La doctrina jurisprudencial ha reconocido que el derecho a ser votado no es un derecho absoluto y que encuentra sus límites en su ejercicio que se encuentran consagrados a nivel constitucional, convencional y legal.
Con base en tales criterios, el Congreso del Estado de Querétaro tiene amplia libertad para emitir las normas en torno al ejercicio del derecho a ser votado en la inteligencia de que tal libertad no es limitada y absoluta.
- La norma tildada de inconstitucional no restringe ni contraría el derecho al voto activo del ciudadano, ni prerrogativa alguna del partido político impugnante. Lo único que se hace es armonizar la legislación en términos de la reforma político electoral a la Constitución Federal en el sentido de que el cómputo de los votos de las coaliciones electorales se realice en los términos fijados por las leyes generales que en materia electoral expida el Congreso de la Unión.
- Respecto del argumento de que el numeral 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vulnera la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros diversos tratados internacionales, la legislatura advierte una causal de improcedencia prevista en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Acción de inconstitucionalidad 62/2014

- Hace la precisión de que la norma impugnada no sufrió cambio con motivo de la reforma a la Ley Electoral del Estado de Querétaro, por lo que es improcedente su estudio.
- Señalan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha interpretado que los informes de los servidores públicos no son contrarios a sendas prohibiciones establecidas en los párrafos sexto y séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal, ya que el precepto tildado de inconstitucional no consigna ninguna norma permisiva para desequilibrar la competencia partidista.
- Agrega que la norma impugnada es prácticamente una reiteración del artículo 134 de la Constitución Federal y el hecho de que se señale que la publicidad para darlos a conocer no es propaganda, tampoco obedece a que dicha publicidad es un acto accesorio al principal que es la rendición del informe, siendo que se encuentra permitido dentro determinada temporalidad.
- Precisa que la norma en ningún momento establece posibilidad de que los servidores públicos influyan en la contienda electoral, pues se deduce que la rendición anual de cuentas está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda propaganda gubernamental.
- Respecto del concepto de validez referido a la reducción de financiamiento de partidos políticos que no postulen candidatos, el congreso local manifiesta que el financiamiento público que reciban los partidos debe ir encaminado a cumplir con sus fines constitucionales, por lo que, si cumplen con el fin de permitir acceso de los ciudadanos al poder, al no postular candidatos, entonces no deben recibir el financiamiento respectivo, pues de lo contrario se estaría destinando recursos públicos a fines privados o al menos no reconocidos constitucionalmente.
- Aunado a lo anterior reiteran que existe un alto margen de apreciación del legislador local para legislar en materia electoral.

Acción de inconstitucionalidad 70/2014

- En cuanto al argumento que realiza el partido accionante respecto a que los artículos 127 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro vulneran los principios de supremacía constitucional y de certeza por la remisión imprecisa a las leyes generales, la legislatura manifiesta que sus conceptos de invalidez son inoperantes pues únicamente refiere alegaciones genéricas sin ajustar su argumento a la pretendida inconstitucionalidad de la norma.

Agrega que la remisión a las leyes generales en materia electoral no vulnera el derecho de partido político ni produce incertidumbre jurídica, sino que por el contrario, evita que pueda existir una antinomia entre lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos y las disposiciones locales.

El hacer una remisión a las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión no implica una imprecisión ni rompe con la reserva de ley que establece la Constitución Federal en materia de coaliciones, así como tampoco con ello el Estado renuncia a su configuración.

Debe precisarse que la Constitución Federal no deja en modo alguno amplia libertad de configuración normativa a los Estados para regular ese tema, y por ende, establece parámetros mediante los cuales habrán de regularse, además de realizar una reserva de ley, que se da respecto a la Ley General de Partidos Políticos de forma expresa.

Se concluye que la reserva de ley es para el Congreso de la Unión y no para la legislatura local, por lo que debe prevalecer lo que se señale en la ley general.

Finalmente el hecho de que se haga una remisión abierta a las leyes generales y no en específico a un dispositivo legal determinado en modo alguno violenta contra el principio de certeza jurídica, ya que tanto la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos contienen previsiones al respecto, leyes que no han sido declaradas inconstitucionales, por lo que es factible la remisión a éstas.

- Por otra parte, respecto de la solicitud de inaplicación del numeral 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la realización de una interpretación conforme debe tenerse en cuenta que el partido político actor en ningún momento cuestiona la constitucionalidad de los citados artículos, sino que señala que debe hacerse una interpretación conforme para que prevalezca la redacción del artículo 87, párrafo trece de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que no es compatible con el diseño del marco normativo queretano.
- La legislatura precisa que existe un alto margen de apreciación del legislador local para legislar en materia electoral.

La doctrina jurisprudencial ha reconocido que el derecho a ser votado no es un derecho absoluto y que encuentra sus límites en su ejercicio que se encuentran consagrados a nivel constitucional, convencional y legal.

Con base en esos criterios, el Congreso del Estado de Querétaro tiene amplia libertad para emitir las normas en torno al ejercicio del derecho a ser votado en la inteligencia de que tal libertad no es limitada y absoluta.

Las normas tildadas de inconstitucionales no restringen ni contrarían el derecho al voto activo del ciudadano, ni prerrogativa alguna del partido político impugnante. Lo único que se hace es armonizar la legislación en términos de la reforma político electoral a la Constitución Federal en el sentido de que el cómputo de los votos de las coaliciones electorales se realice en los términos fijados por las leyes generales que en materia electoral expida el Congreso de la Unión.

- Respecto del argumento de que el numeral 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vulnera la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros diversos tratados internacionales, la legislatura advierte una causal de improcedencia prevista en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

SEXTO. Finalmente, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción mediante auto de uno de septiembre de dos mil catorce y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que se trata de acciones de inconstitucionalidad promovidas por partidos políticos en contra de disposiciones electorales del Estado de Querétaro.

SEGUNDO. Oportunidad de las demandas. En primer lugar se analizará si las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas oportunamente.

Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día siguiente a aquel en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

Ahora, el Partido Acción Nacional impugnó el artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, específicamente el párrafo segundo, el cual fue reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil catorce.

Así, el plazo de treinta días para presentar la acción de inconstitucionalidad inició el veintisiete de junio y finalizó el veintisiete de julio de dos mil catorce; luego, si la demanda del aludido partido en la que impugna el artículo 7o. de la Constitución local fue presentada el veinticinco de julio del referido año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta que su presentación fue oportuna.

Por otro lado, los partidos Verde Ecologista, de la Revolución Democrática y Acción Nacional impugnaron diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, reformadas por decreto publicado en el Periódico Oficial estatal el veintinueve de junio de dos mil catorce.

De esta manera, el plazo de treinta días para presentar las demandas correspondientes inició el treinta de junio de dos mil catorce y concluyó el veintinueve de julio siguiente. Por lo tanto, si los escritos fueron presentados el veinticuatro y veintinueve de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, fueron presentadas en tiempo.

En relación con el tema de la oportunidad, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro sostiene que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, debido a que la pretensión principal de los partidos actores es que se declare la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley General de Partidos Políticos, así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, por lo que ya no se está en el término establecido para impugnar ese ordenamiento.

Lo anterior porque los conceptos de invalidez formulados están dirigidos a combatir esa legislación y no los artículos 7o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, 124, 161, párrafo cuarto, 174 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Al respecto, este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse la causa de improcedencia que hace valer el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, pues si bien los partidos políticos promoventes atribuyen vicios de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicha impugnación deriva de la diversa formulada en contra de las disposiciones de la Constitución local y la Ley Electoral del Estado de Querétaro, las cuales se presentaron oportunamente.

En todo caso, los planteamientos que los partidos políticos accionantes formulen en contra de las disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales son aspectos que atañen al fondo del asunto, pues al resultar oportuna la presentación de las acciones de inconstitucionalidad por lo que se refiere a la Constitución Política del Estado de Querétaro y a la Ley Electoral de esa entidad federativa, los argumentos formulados por los promoventes deben ser analizados en cuanto a su eficacia al estudiarse la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas contenidas en los ordenamientos referidos.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 36/2004, sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.²

¹ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.

² Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 865. Registro IUS: 181395.

Consecuentemente, deben estimarse oportunas las acciones de inconstitucionalidad, sin perjuicio de pronunciarse, en su caso, sobre los aspectos propuestos al resolver el fondo del asunto.

TERCERO. Legitimación. A continuación se procede a analizar la legitimación de los promoventes por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ y el artículo 62, párrafo último, de su Ley Reglamentaria⁴ establecen que los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad cuando cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente, lo hagan por conducto de su dirigencia nacional o local, según sea el caso, y que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

Ahora, de las constancias de autos se advierte que los promoventes son partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y que las personas que acudieron en su nombre cuentan con las atribuciones necesarias.

Por cuenta del Partido Verde Ecologista de México acudieron a esta instancia Diego Guerrero Rubio y Jorge Legorreta Ordorica, en su carácter de Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional de dicha organización, respectivamente.

Por lo que hace al Partido Acción Nacional acudió a esta instancia Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicha asociación.

Respecto del Partido de la Revolución Democrática acudió a esta instancia José de Jesús Zambrano Grijalva en su calidad de Presidente del citado partido.

Al respecto, se advierte que dichas personas cuentan con las atribuciones⁵ con las que se ostentan y que las organizaciones en nombre de las cuales promovieron acción de inconstitucionalidad se encuentran registradas como Partidos Políticos Nacionales.⁶ Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte con legitimación para ello.

CUARTO. Conceptos de invalidez. Los partidos políticos accionantes formularon en esencia los siguientes conceptos de invalidez.

Partido Verde Ecologista de México

El Partido Verde Ecologista de México sostiene que los artículos 161, 174, párrafo cuarto, y 176, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro son inconstitucionales por los siguientes motivos.

- Los artículos impugnados, en relación con el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos restringen los derechos fundamentales a votar y ser votado, porque al prohibir que los votos en los que se haya marcado más de una opción de los partidos coaligados sean tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas, le resta eficacia al voto emitido por los ciudadanos, ya que impide que sea contabilizado para efectos de la asignación de partidos por el principio de representación proporcional.
- Las disposiciones impugnadas transgreden el principio de representación proporcional, ya que éste tiene como objetivo que cada partido político tenga representación en el órgano colegiado correspondiente lo más aproximado posible a su porcentaje de votación respecto de la votación total válida. No obstante, la prohibición de que a los partidos coaligados se les puedan contabilizar los votos que obtuvieron válidamente en una elección impide que se contabilice la votación efectivamente emitida a favor de los partidos políticos en coalición.

³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgo el registro;

⁴ Artículo 62. [...]

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideraran parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

⁵ De acuerdo con el artículo 22, fracción I, inciso g) de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México el Secretario Ejecutivo y el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional tienen las facultades y atribuciones para representar legalmente a dicho partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales.

De igual forma, según se advierte de los artículos 43 y 47 de los Estatutos del Partido Acción Nacional, el Presidente del Comité Ejecutivo tiene atribuciones y poderes para representar legalmente al partido.

En el mismo sentido, de conformidad con el artículo 104, inciso e) de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, el titular de la Presidencia Nacional tiene la función y atribución de representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación.

⁶ Fojas 746, 780 y 848 de autos.

- Existe una antinomia entre la Ley General de Partidos Políticos y el sistema de asignación de votos para legisladores electos por el principio de representación proporcional que vulnera el principio de certeza en materia electoral establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal.

Lo anterior porque el sistema constitucional y el legal determinan que los votos emitidos en favor de dos o más partidos coaligados sean considerados en los cómputos distritales para efectos de la votación nacional, la cual será utilizada para llevar a cabo la asignación de curules de conformidad con dicho principio; sin embargo, el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos establece que los votos en los que se haya marcado más de una opción de partidos coaligados contarán como un solo voto, sin posibilidad de ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Por ende, mientras el diseño constitucional y legal establece que la suma distrital de los votos obtenidos por la coalición se distribuirá igualmente entre los partidos que integran una coalición, la Ley General de Partidos Políticos establece que los votos no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional.

- El numeral 4, inciso f), de la fracción I del artículo segundo transitorio de la reforma político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce no establece contenido alguno que deba ser incorporado a la Ley General de Partidos Políticos en materia de representación proporcional e integración de las legislaturas locales.

En este sentido, la facultad del Congreso de la Unión de establecer el mecanismo de cómputo de los votos respecto de coaliciones se circunscribe exclusivamente a la forma en la que habrán de contabilizarse para la suma total, sin que ello abarque la posibilidad de que dichos votos no sean tomados en cuenta para efectos de la representación proporcional, ya que tal aspecto, en todo caso, corresponde determinarlo a las legislaturas locales.

Partido Acción Nacional

El Partido Acción Nacional en la acción de inconstitucionalidad 53/2014 sostiene que el artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro es inconstitucional por lo siguiente.

- El artículo impugnado transgrede los principios de supremacía constitucional, legalidad y certeza al hacer una remisión imprecisa a las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión, por lo que, en consecuencia, se violan los artículos 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe declararse inconstitucional la reserva de ley realizada por el Poder Legislativo de Querétaro.
- El artículo 7o. de la Constitución local genera incertidumbre jurídica y una nociva e inconstitucional facultad discrecional pues deja en aptitud a la autoridad electoral de definir en su momento a qué norma se refiere el citado artículo, pues existe una contradicción entre el artículo 311, inciso c), y los artículos 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior debido a que, por un lado, el citado artículo 311, inciso c), aparenta permitir la transferencia o distribución de votos, con lo que se transgrede el principio de voto directo e indivisible y se pone en duda el sentido de la voluntad del elector; mientras que los artículos 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos y el 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la prohíben expresamente.

Así, aún y cuando no se considera inconstitucional la remisión que hizo el Poder Legislativo de Querétaro a las normas federales, no se determinó qué disposiciones, criterios o mecanismos habrían de ser observados y, por tanto, dicha legislación resulta ser obsoleta por vaguedad.

- De conformidad con los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en acciones de inconstitucionalidad es factible realizar la interpretación conforme con la Constitución de una determinada disposición a efecto de dotar a la norma del mayor grado de certeza y su coherencia externa con el sistema jurídico mexicano.

En este sentido, el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos es aplicable a la remisión que el Poder Legislativo de Querétaro estableció en el artículo 7o. constitucional, debido a que el artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no puede aplicarse por analogía, ya que regula un supuesto exclusivamente aplicable a las diputaciones federales y, siendo así, por su especialidad escapa al ámbito de aplicación por analogía.

- El artículo 311, fracción c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es inconstitucional, ya que aún y cuando existe la figura del convenio de coalición, la distribución y partición de votos son violatorias de los principios rectores del voto, puesto que comparten las mismas notaras violatorias del convenio de transferencia de votos, en razón de que en ambas figuras se realiza la misma distribución indebida que sancionan los tribunales, con la única diferencia que un caso se realiza en virtud de un convenio y en el otro por ministerio de ley.

Luego, en el mismo sentido se puede establecer la inconstitucionalidad de la norma constitucional del Estado de Querétaro impugnada, pues genera incertidumbre jurídica respecto a su imprecisa remisión a la leyes federales, además de que puede devenir en la aplicación de una norma federal inconstitucional, por lo que se solicita la inaplicación del artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a la remisión que hace el artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

- El artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales representa un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos ya que ocasiona una falsa representatividad, pues en los casos en que el elector marque la boleta por dos o más logotipos de los partidos coaligados, las praxis nos anticipa que por medio del llamado “voto duro” se buscará darle la vuelta a la ley y actualizar de nueva cuenta la transferencia de votos, la cual al ser nociva en el sistema político mexicano ha sido prohibida, por lo que se solicita su no aplicación en relación con el artículo 7o. de la Constitución local reclamado.

Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 70/2014, el Partido Acción Nacional señala que los artículos 127, 174 y 176, en las porciones impugnadas, son inconstitucionales por lo siguiente.

- Los artículos impugnados violan los principios de supremacía constitucional, legalidad y certeza al hacer una remisión imprecisa a la ley general, con lo que se viola lo dispuesto en los artículos 41, 116 y 133 de la Constitución Federal, pues no señala con exactitud cuál es la norma aplicable en las elecciones de la entidad, lo cual transgrede el principio de legalidad en materia constitucional al regular de forma incompleta e insuficiente los mecanismos que deben ser tomados en cuenta en las votaciones.
- La norma combatida permite que la autoridad esté en aptitud de definir en su momento qué norma es aplicable para el cómputo de los votos que obtengan los partidos coaligados, esto es, si el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, o los artículos 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos y 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Los artículos impugnados de la Ley Electoral del Estado de Querétaro remiten a las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión para suplir las lagunas legales que provoca dicha legislación. Si bien en un inicio podría aparentar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es aplicable al caso, en realidad la disposición aplicable es el artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, en específico, las normas generales para el cómputo de votos, con base en un criterio de especialidad.
- En caso de que se considere que los artículos 174 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro no son inválidos, se deben establecer los criterios de interpretación a efecto de brindar unidad al sistema constitucional y evitar criterios interpretativos que sean contrarios al espíritu del texto constitucional.
- Los artículos 127, 174 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro vulneran los principios universales del sufragio, pues la normatividad federal de la materia prohíbe la transferencia o fracción de votos; sin embargo, el artículo combatido hace una remisión que permite la figura de la distribución y la partición de votos, lo cual resulta contrario a los principios apuntados.
- Se deben inaplicar los artículos 127, 174 y 176 de la ley electoral local pues representan un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos, ya que ocasiona una falsa representatividad debido a que en los casos en que el elector marque la boleta por dos o más logotipos de los partidos coaligados, las praxis nos anticipa que por medio del llamado “voto duro” se buscará darle la vuelta a la ley y actualizar de nueva cuenta la transferencia de votos, la cual al ser nociva en el sistema político mexicano ha sido prohibida.
- La norma combatida es inconstitucional al violar el principio de certeza en cuanto se refiere a la voluntad del elector, en razón de que no existen elementos suficientes para determinar con precisión el sentido del voto del ciudadano por lo que hace a su intención de dividirlo o distribuirlo, sino únicamente de emitir el sufragio por el candidato en cuestión.

Además, en caso de que se pretenda optar por la aplicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, existe un vicio de inconstitucionalidad del cual adolece el artículo 311, inciso c), de dicho ordenamiento, ya que sería contradictorio suponer que la voluntad del elector es la de distribuir igualmente su voto por dos o más partidos políticos en coalición que pueden ser ideológicamente opuestos.

- En caso de que se considere que las disposiciones combatidas remiten a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se daría lugar a un abuso de derecho, porque la figura de la distribución de votos es una forma de postular candidatos que únicamente constituyen una sobrerepresentación de la conformación del Congreso local.

Partido de la Revolución Democrática

El Partido de la Revolución Democrática formuló en esencia los siguientes conceptos de invalidez.

- El artículo 6, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro es inconstitucional al no guardar conformidad con lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues prevé que no se considerará como propaganda el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como la publicidad que para darlos a conocer se difunda, con lo que se sustrae de las características, fines y prohibición de promoción personal establecidas expresamente en la Ley Fundamental.

Además, el Congreso del Estado de Querétaro invade atribuciones del Congreso de la Unión, pues de la exposición de motivos que dio origen al precepto constitucional referido se advierte que la intención del legislador fue sujetar la propaganda gubernamental –tanto en las campañas como en los periodos no electorales– a lo establecido en la Constitución Federal.

En relación con lo anterior, el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce, prevé que el Congreso de la Unión debió expedir la ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental a más tardar el treinta de abril de este año, lo que evidencia que dicha disposición debía ser reglamentada por una normativa específica y no por leyes electorales.

En este sentido, la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley indicada no puede subsanarse mediante el artículo que se tilda de inconstitucional, so pena de invadir sus atribuciones.

- El artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro es contrario a lo establecido en los artículos 41, fracción II, y 116, fracción IV, incisos b) y g) de la Constitución Federal, pues sin razón alguna se condiciona la entrega del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos al registro de fórmulas de candidatos a diputados o ayuntamientos, así como de candidato a gobernador; sin embargo, el financiamiento para actividades ordinarias es ajeno al registro de candidaturas, por lo que la disposición cuya invalidez se solicita resulta contraria al derechos de los partidos políticos de recibir financiamiento para sus actividades ordinarias.

QUINTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento. El Poder Legislativo del Estado de Querétaro sostiene que en el caso se configura la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, en relación con el diverso 60 del mismo ordenamiento⁸, por lo que respecta a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Lo anterior debido a que la porción normativa impugnada no puede ser considerada como producto de un nuevo proceso legislativo que permita al partido actor impugnarla, pues aun cuando el artículo 37 es uno de los modificados en la reforma a la Ley Electoral del Estado de Querétaro publicada el veintinueve de junio del dos mil catorce, también lo es que el inciso d) de la fracción I no fue objeto de reforma, sino que permaneció intocada.

⁷ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

[...]

⁸ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

Agrega que en el proceso de reformas la intención de esa legislatura en ningún momento fue tendiente a reformar la porción normativa en comento o aspectos relacionados con ella, sino que, por el contrario, la finalidad de la reforma fue el modificar únicamente el aspecto relativo al *“cálculo del financiamiento público para los partidos, armonizando ese aspecto con lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos”*; tal como se establece en el considerando 9 del Dictamen emitido por la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales de veintiocho de junio del dos mil catorce.

De igual forma, expone que del total de los incisos que conforman el artículo 37 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, se reformó el inciso a) para remitir la forma de calcular el financiamiento público a las reglas establecidas en el artículo 51, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, así como el inciso b) para efecto de ajustar los porcentajes a lo previsto por el inciso a) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, señala que los incisos f) y g) fueron adicionados para imponer a los partidos políticos la obligación de destinar un porcentaje del financiamiento público que reciban a actividades determinadas. Los demás incisos quedaron intocados, entre ellos el que contiene la disposición ahora tildada de inconstitucional por el partido político actor.

A juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es infundada la causa de improcedencia referida por el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en los siguientes términos.

El contenido del artículo 37 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro vigente es el siguiente.

(REFORMADO, P.O. 29 DE JUNIO DE 2014)

Artículo 37. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público, conforme a las siguientes disposiciones:

I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

- a) El monto total del financiamiento público estatal a distribuir entre los partidos políticos, se calculará anualmente dentro del presupuesto del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, conforme a las reglas establecidas en el artículo 51 párrafo 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos.
- b) El monto resultante del cálculo establecido en el inciso anterior se distribuirá de la siguiente manera: treinta por ciento de manera igualitaria y el setenta por ciento restante servirá de base para calcular el valor unitario del voto, el que se obtendrá de dividir la cantidad que resulte, entre la votación total efectiva. Cada partido político tendrá derecho a recibir la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario del voto por la votación válida que haya obtenido en la elección ordinaria anterior para diputados de mayoría relativa.
- c) Las cantidades que en su caso determinen para cada partido político, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente por el Consejo General del Instituto.
- d) Los partidos políticos que no registren fórmulas de candidatos a diputados o ayuntamientos, así como de gobernador, en su caso, les será reducido el financiamiento en el porcentaje que represente el número de electores de la lista nominal de la elección en que hayan dejado de participar en la elección anterior y que correspondan al Distrito, Ayuntamiento o Estado, dividido entre el número de elecciones que se hayan verificado.
- e) Cada partido político podrá ejercer parte de su financiamiento público en actividades para el desarrollo de fundaciones, asociaciones civiles o institutos de investigación;
- f) Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas con entidades de interés público, como lo son: la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos.
- g) Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

II. Para actividades electorales y de campaña: En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos electorales y de campaña, un monto equivalente al cincuenta por ciento adicional del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año cuando se renueve el Poder Ejecutivo local, y un monto equivalente al treinta por ciento adicional del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año cuando se renueven únicamente el Poder Legislativo local y los Ayuntamientos.

III. (DEROGADA, P.O. 29 DE JUNIO DE 2014)

Por otro lado, el texto del artículo impugnado antes de ser reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el veintinueve de junio del dos mil catorce es el siguiente.

(REFORMADO, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2008)

ARTICULO 37. Los partidos políticos que participen en la elección, tendrán derecho al financiamiento público, conforme a las siguientes disposiciones:

I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, educativas, de capacitación, investigación y editoriales:

a) El monto total del financiamiento público estatal a distribuir entre los partidos políticos, se calculará anualmente durante el mes de enero, dentro del presupuesto del Instituto Electoral de Querétaro, multiplicando el veinte por ciento del salario mínimo general diario vigente en el Estado, por el número de ciudadanos inscritos en el listado nominal, tomando como base el último corte generado por el Instituto Federal Electoral, en el año inmediato anterior.

b) El monto de la operación anterior se distribuirá de la siguiente manera: treinta y cinco por ciento de manera igualitaria y el sesenta y cinco por ciento restante servirá de base para calcular el valor unitario del voto, el que se obtendrá de dividir la cantidad que resulte, entre la votación total efectiva. Cada partido político tendrá derecho a recibir la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario del voto por la votación válida que haya obtenido en la elección ordinaria anterior para diputados de mayoría relativa.

c) Las cantidades que en su caso determinen para cada partido político, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente por el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro.

d) Los partidos políticos que no registren fórmulas de candidatos a diputados o ayuntamientos, así como de gobernador, en su caso, les será reducido el financiamiento en el porcentaje que represente el número de electores de la lista nominal de la elección en que hayan dejado de participar en la elección anterior y que correspondan al Distrito, Ayuntamiento o Estado, dividido entre el número de elecciones que se hayan verificado.

e) Cada partido político podrá ejercer parte de su financiamiento público en actividades para el desarrollo de fundaciones, asociaciones civiles o institutos de investigación;

II. Para actividades electorales y de campaña: En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos electorales y de campaña, un monto equivalente al cincuenta por ciento adicional del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

III. Los partidos políticos de reciente registro conforme a lo establecido por esta Ley, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público a partir del año siguiente a la obtención o inscripción de su registro en los siguientes términos:

a) Se le otorgará a cada partido político el tres por ciento del monto total del financiamiento público estatal determinado conforme a la fracción I de este artículo.

b) Adicionalmente, una cantidad para gastos electorales y de campaña equivalente al cincuenta por ciento adicional del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes les corresponda, en los términos que señala el inciso a) de esta fracción.

c) El financiamiento público les será entregado en los términos previstos en el inciso c) de la fracción I de este artículo.

(REFORMADO, P.O. 13 DE DICIEMBRE DE 2008)

De la comparación de los distintos textos del artículo 37 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro antes y después de la reforma, se advierte que el sentido normativo del citado artículo varió con las modificaciones que se realizaron en los demás incisos que lo conforman.

En efecto, en lo que interesa para este asunto, las reformas al artículo 37 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro se realizaron en los incisos a) y b), pues se considero necesario adecuar su contenido a lo establecido en la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos; asimismo, se adicionaron los incisos f) y g) para imponer a los partidos políticos la obligación de destinar un porcentaje del financiamiento público que reciban a actividades determinadas.

Así, el contenido del artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro antes y después de la reforma en comento es el mismo; sin embargo, las modificaciones a los demás incisos alteraron los elementos que se deben tomar en cuenta para la asignación del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes que la reforma a una norma aun cuando se reproduzca íntegramente la disposición anterior autoriza su impugnación mediante acción de inconstitucionalidad, pues se trata de un acto legislativo distinto al anterior⁹.

Consecuentemente, resultan infundados los argumentos planteados por el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, por lo que es procedente el estudio de los conceptos de invalidez formulados por el Partido de la Revolución Democrática encaminados a combatir la constitucionalidad del artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

SEXTO. Análisis de los conceptos de invalidez. A continuación se procederá al estudio de los argumentos formulados por los partidos políticos promoventes en contra de los artículos 7o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro y 127, 161, párrafo cuarto, 174 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Posteriormente, se analizará los conceptos de invalidez formulados por el Partido de la Revolución Democrática.

1) Artículos 7o. de la Constitución local y 127, 161, 174, y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro

El Partido Verde Ecologista de México sostiene que los artículos 161, 174, párrafo cuarto, y 176, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro son contrarios a lo establecido en los artículos 35, fracciones I y II, 41, 116, 124 de la Constitución Federal, así como el segundo transitorio de la reforma político-electoral publicada el diez de febrero de dos mil catorce, por las siguientes razones.

- Los artículos impugnados, en relación con el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos restringen los derechos fundamentales a votar y ser votado, porque al prohibir que los votos en los que se haya marcado más de una opción de los partidos coaligados sean tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas, le resta eficacia al voto emitido por los ciudadanos, ya que impide que sea contabilizado para efectos de la asignación de partidos por el principio de representación proporcional.
- Las disposiciones impugnadas transgreden el principio de representación proporcional, ya que éste tiene como objetivo que cada partido político tenga representación en el órgano colegiado correspondiente lo más aproximado posible a su porcentaje de votación respecto de la votación total válida. No obstante, la prohibición de que a los partidos coaligados se les puedan contabilizar los votos que obtuvieron válidamente en una elección impide que se contabilice la votación efectivamente emitida a favor de los partidos políticos en coalición.

⁹ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad. [Tesis P./J. 27/2004, 9ª Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, mayo de 2004, página 1155.]

- Existe una antinomia entre la Ley General de Partidos Políticos y el sistema de asignación de votos para legisladores electos por el principio de representación proporcional que vulnera el principio de certeza en materia electoral establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal.

Lo anterior porque el sistema constitucional y el legal determinan que los votos emitidos en favor de dos o más partidos coaligados sean considerados en los cómputos distritales para efectos de la votación nacional, la cual será utilizada para llevar a cabo la asignación de curules de conformidad con dicho principio; sin embargo, el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos establece que los votos en los que se haya marcado más de una opción de partidos coaligados contarán como un solo voto, sin posibilidad de ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Por ende, mientras el diseño constitucional y legal establece que la suma distrital de los votos obtenidos por la coalición se distribuirá igualmente entre los partidos que integran una coalición, la Ley General de Partidos Políticos establece que los votos no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional.

- El numeral 4, inciso f), de la fracción I del artículo segundo transitorio de la reforma político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce no establece contenido alguno que deba ser incorporado a la Ley General de Partidos Políticos en materia de representación proporcional e integración de las legislaturas locales.

En este sentido, la facultad del Congreso de la Unión de establecer el mecanismo de cómputo de los votos respecto de coaliciones se circunscribe exclusivamente a la forma en la que habrán de contabilizarse para la suma total, sin que ello abarque la posibilidad de que dichos votos no sean tomados en cuenta para efectos de la representación proporcional, ya que tal aspecto, en todo caso, corresponde determinarlo a las legislaturas locales.

Por su parte, el Partido Acción Nacional en la acción de inconstitucionalidad 53/2014 sostiene que el artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro es inconstitucional por lo siguiente.

- El artículo impugnado transgrede los principios de supremacía constitucional, legalidad y certeza al hacer una remisión imprecisa a las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión, por lo que, en consecuencia, se violan los artículos 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe declararse inconstitucional la reserva de ley realizada por el Poder Legislativo de Querétaro.
- El artículo 7o. de la Constitución local genera incertidumbre jurídica y una nociva e inconstitucional facultad discrecional pues deja en aptitud a la autoridad electoral de definir en su momento a qué norma se refiere el citado artículo, pues existe una contradicción entre el artículo 311, inciso c), y los artículos 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior debido a que, por un lado, el citado artículo 311, inciso c), aparenta permitir la transferencia o distribución de votos, con lo que se transgrede el principio de voto directo e indivisible y se pone en duda el sentido de la voluntad del elector; mientras que los artículos 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos y el 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la prohíben expresamente.

Así, aún y cuando no se considera inconstitucional la remisión que hizo el Poder Legislativo de Querétaro a las normas federales, no se determinó qué disposiciones, criterios o mecanismos habrían de ser observados y, por tanto, dicha legislación resulta ser obsoleta por vaguedad.

- De conformidad con los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en acciones de inconstitucionalidad es factible realizar la interpretación conforme con la Constitución de una determinada disposición a efecto de dotar a la norma del mayor grado de certeza y su coherencia externa con el sistema jurídico mexicano.

En este sentido, el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos es aplicable a la remisión que el Poder Legislativo de Querétaro estableció en el artículo 7o. constitucional, debido a que el artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no puede aplicarse por analogía, ya que regula un supuesto exclusivamente aplicable a las diputaciones federales y, siendo así, por su especialidad escapa al ámbito de aplicación por analogía.

- El artículo 311, fracción c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es inconstitucional, ya que aún y cuando existe la figura del convenio de coalición, la distribución y partición de votos son violatorias de los principios rectores del voto, puesto que comparten las mismas notaras violatorias del convenio de transferencia de votos, en razón de que en ambas figuras se realiza la misma distribución indebida que sancionan los tribunales, con la única diferencia que un caso se realiza en virtud de un convenio y en el otro por ministerio de ley.

Luego, en el mismo sentido se puede establecer la inconstitucionalidad de la norma constitucional del Estado de Querétaro impugnada, pues genera incertidumbre jurídica respecto a su imprecisa remisión a la leyes federales, además de que puede devenir en la aplicación de una norma federal inconstitucional, por lo que se solicita la inaplicación del artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a la remisión que hace el artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

- El artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales representa un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos ya que ocasiona una falsa representatividad, pues en los casos en que el elector marque la boleta por dos o más logotipos de los partidos coaligados, las praxis nos anticipa que por medio del llamado “voto duro” se buscará darle la vuelta a la ley y actualizar de nueva cuenta la transferencia de votos, la cual al ser nociva en el sistema político mexicano ha sido prohibida, por lo que se solicita su no aplicación en relación con el artículo 7o. de la Constitución local reclamado.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 70/2014, el Partido Acción Nacional señala que los artículos 127, 174 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en las porciones impugnadas, son inconstitucionales por lo siguiente.

- Los artículos impugnados violan los principios de supremacía constitucional, legalidad y certeza al hacer una remisión imprecisa a la ley general, con lo que se viola lo dispuesto en los artículos 41, 116 y 133 de la Constitución Federal, pues no señala con exactitud cuál es la norma aplicable en las elecciones de la entidad, lo cual transgrede el principio de legalidad en materia constitucional al regular de forma incompleta e insuficiente los mecanismos que deben ser tomados en cuenta en las votaciones.
- La norma combatida permite que la autoridad esté en aptitud de definir en su momento qué norma es aplicable para el cómputo de los votos que obtengan los partidos coaligados, esto es, si los artículos 311, párrafo 1, inciso c), y 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o el 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos.
- Los artículos impugnados de la Ley Electoral del Estado de Querétaro remiten a las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión para suplir las lagunas legales que provoca dicha legislación. Si bien en un inicio podría aparentar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es aplicable al caso, en realidad la disposición aplicable es el artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, en específico, las normas generales para el cómputo de votos, con base en un criterio de especialidad.
- En caso de que se considere que los artículos 174 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro no son inválidos, se deben establecer los criterios de interpretación a efecto de brindar unidad al sistema constitucional y evitar criterios interpretativos que sean contrarios al espíritu del texto constitucional.
- Los artículos 127, 174 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro vulneran los principios universales del sufragio, pues la normatividad federal de la materia prohíbe la transferencia o fracción de votos; sin embargo, el artículo combatido hace una remisión que permite la figura de la distribución y la partición de votos, lo cual resulta contrario a los principios apuntados.
- Se deben inaplicar los artículos 127, 174 y 176 de la ley electoral local pues representan un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos, ya que ocasiona una falsa representatividad debido a que en los casos en que el elector marque la boleta por dos o más logotipos de los partidos coaligados, las praxis nos anticipa que por medio del llamado “voto duro” se buscará darle la vuelta a la ley y actualizar de nueva cuenta la transferencia de votos, la cual al ser nociva en el sistema político mexicano ha sido prohibida.
- La norma combatida es inconstitucional al violar el principio de certeza en cuanto se refiere a la voluntad del elector, en razón de que no existen elementos suficientes para determinar con precisión el sentido del voto del ciudadano por lo que hace a su intención de dividirlo o distribuirlo, sino únicamente de emitir el sufragio por el candidato en cuestión.

Además, en caso de que se pretenda optar por la aplicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales, existe un vicio de inconstitucionalidad del cual adolece el artículo 311, inciso c), de dicho ordenamiento, ya que sería contradictorio suponer que la voluntad del elector es la de distribuir igualmente su voto por dos o más partidos políticos en coalición que pueden ser ideológicamente opuestos.

- En caso de que se considere que las disposiciones combatidas remiten a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se daría lugar a un abuso de derecho, porque la figura de la distribución de votos es una forma de postular candidatos que únicamente constituyen una sobrerrepresentación de la conformación del Congreso local.

El texto de los artículos impugnados por ambos partidos políticos es el siguiente.

Constitución Política del Estado de Querétaro

Artículo 7.

[...]

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

[...]

Ley Electoral del Estado de Querétaro

Artículo 127. El escrutinio y cómputo de las elecciones estatales para Gobernador, Ayuntamientos y Diputados, se llevará a cabo por el secretario y escrutador mencionados en los artículos que anteceden, con las reglas establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 161. En la asignación de diputados y de regidores de representación proporcional de las coaliciones, sólo podrán acumularse los votos emitidos a favor de sus candidatos.

Artículo 174. Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales o, en su caso, postular candidatos en común con otros partidos, pero en ninguno de ambos supuestos podrá producirse entre ellos transferencia de votos.

Por coalición, se entiende la alianza o unión transitoria de dos o más partidos políticos con fines electorales.

Las coaliciones tendrán las mismas obligaciones que los partidos políticos para garantizar la equidad y procurar la paridad de género en el registro de candidaturas.

El cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral, se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión.

Por candidatura común se entiende cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, postulen al mismo candidato, fórmula o planilla

Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

En materia de coaliciones y funciones, se estará a lo que disponga la Ley General de Partidos Políticos y a lo siguiente:

a) Las coaliciones electorales no podrán postular candidaturas comunes con otros partidos, a menos que, a más tardar en la fecha límite establecida para la presentación de la solicitud de registro del convenio de coalición ante el Consejo General, manifiesten por escrito ante esa instancia su intención de postular dicha candidatura común, indicando con qué partido o partidos habrá de realizarse dicha postulación y para cuál o cuáles candidaturas, sin que pueda la coalición o partido solicitantes definir ni publicitar en ese momento la identidad del o los candidatos comunes, sino hasta el momento de solicitar el registro formal de la candidatura, so pena de pérdida del derecho de registro de la misma.

b) La carta de intención a que se refiere el párrafo anterior será vinculante, no podrá ser modificada después de su presentación y el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, a más tardar el día natural siguiente a su recepción, deberá solicitar su publicación en el periódico oficial del Gobierno del Estado, señalando la hora y fecha en que fue presentada; y

c) Los partidos políticos a los que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro les hubiese aprobado convenio de coalición o que hayan inscrito carta de intención para apoyar candidaturas comunes con otros partidos, desarrollarán en los tiempos de precampaña sus propios procesos internos para definir a los candidatos que habrán de postular.

En el primer proceso electoral local en el que participe un partido político, no podrá fusionarse ni participar coaligado en la elección ordinaria siguiente a dicho registro; tampoco podrán hacerlo aquellos partidos que en lo individual o coaligados durante el proceso electoral anterior no hayan registrado candidatos a diputados de mayoría relativa, en por lo menos diez de los distritos uninominales en el Estado.

Artículo 176. Para efectos de escrutinio y cómputo, tratándose de candidatos comunes, el voto contará siempre a favor del candidato postulado en común, a razón de un voto por cada boleta válida, independientemente del número de marcas que haya realizado el elector a favor del mismo candidato; y en relación con los partidos postulantes, el voto se contabilizará conforme a las mismas reglas de distribución que para las coaliciones electorales se fijen a través de las leyes generales que en materia electoral expida el Congreso de la Unión.

[...]

La propuesta modificada planteaba la declaración de invalidez de los artículos 7o. de la Constitución Política del Estado de Querétaro en la porción normativa que establece "...Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales [...], pero en ninguno de estos casos podrá producirse entre ellos transferencia de votos. El cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral, se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión.", 161 y 174 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Lo anterior ante la falta de competencia del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones, pues la regulación del sistema uniforme de participación electoral de los partidos políticos por medio de la figura de coaliciones –tanto en procesos electorales federales como locales– es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en términos de lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Sometida a votación la propuesta en sesión pública celebrada el dos de octubre de dos mil catorce, se obtuvieron siete votos a favor de la propuesta de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza; los Ministros Cossío Díaz, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de las porciones impugnadas, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad en este aspecto.

Cuestión distinta acontece en el caso de los artículos 127 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que son impugnados en razón de la referencia a la legislación general a la que remiten para el cómputo de los votos.

El artículo 127 de la ley electoral local establece que el escrutinio y cómputo de las elecciones para gobernador, ayuntamientos y diputados se realizará por el secretario y escrutador con las reglas establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 176 en la parte impugnada establece que para efectos de escrutinio y cómputo, tratándose de candidatos comunes, el voto contará siempre a favor del candidato postulado en común, a razón de un voto por cada boleta válida, independientemente del número de marcas que haya realizado el elector a favor del mismo candidato; y en relación con los partidos postulantes, el voto se contabilizará conforme a las mismas reglas de distribución que para las coaliciones electorales se fijen a través de las leyes generales que en materia electoral expida el Congreso de la Unión.

Al respecto, el Partido Acción Nacional sostiene que estos artículos permiten que la autoridad esté en aptitud de definir en su momento qué norma es aplicable para el cómputo de los votos, esto es, si los artículos 311, párrafo 1, inciso c)¹⁰, y 12, numeral 2¹¹, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o el 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos.

Para dar respuesta a lo anterior, es necesario señalar que en la citada acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, este Tribunal Pleno determinó que el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos era inconstitucional, en los siguientes términos.

En lo que a este punto interesa, debe destacarse el contenido del artículo 87 de la citada ley, que establece: [se transcribe...]

De lo anterior, se advierte que, aun cuando las coaliciones, respecto de órganos legislativos, sólo se encuentran previstas para elecciones de senadores y diputados de mayoría relativa (federales y locales), el voto de los electores cuenta tanto para estos efectos (en cuanto al candidato postulado por la coalición) como para la asignación de curules por el principio de representación proporcional, lo cual obedece al carácter único e indivisible del sufragio y, a su vez, se corrobora de la lectura de las disposiciones que establecen que cada uno de los partidos coaligados debe registrar listas propias de candidatos a diputados y senadores por este principio y que cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral.

Así también, se desprende que, en las boletas en las que se hubiese marcado una opción de los partidos coaligados, los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en ley; sin embargo, en las boletas en las que se hubiese marcado más de una opción de los partidos coaligados, los votos serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas.

Esto último parece obedecer al hecho de que, al marcarse en la boleta electoral dos o más opciones de los partidos coaligados, si bien se tiene conocimiento de la preferencia del elector por el candidato postulado por la coalición para efectos de mayoría relativa, no se sabe a ciencia cierta a qué partido político quiso favorecer con su voto para efectos de representación proporcional, dificultando la asignación de curules por este principio, ante lo cual el legislador decidió no tomar en cuenta el voto para tales efectos.

Lo anterior resulta inadmisibles, pues, conforme al artículo 54 de la Constitución Federal, todo partido político que acredite que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en, por lo menos, doscientos distritos uninominales y alcance, por lo menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tiene derecho a que les sean asignados diputados según el principio de representación proporcional de acuerdo con su votación nacional emitida.

Así también, de acuerdo con el artículo 56 constitucional, treinta y dos de los ciento veintiocho senadores que no sean electos por los principios de mayoría relativa y primera minoría deben ser electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

En este sentido, el legislador no puede prever condicionantes adicionales a las que se establecen en la Constitución para la asignación de representación proporcional, so pena de afectar la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión y distorsionar la voluntad del elector.

¹⁰ Artículo 311.

1. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

[...]

En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación;

¹¹ Artículo 12.

[...]

2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. Independientemente del tipo de elección, convenio de coalición y términos precisados en el mismo, cada uno de los partidos políticos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. En ningún caso se podrá transferir o distribuir votación mediante convenio de coalición.

Por tanto, resulta injustificado que el artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos determine no tomar en cuenta los votos válidamente emitidos en favor de dos o más partidos coaligados marcados en las boletas electorales para efectos de asignación de representación proporcional, pues esto implicaría que la conformación de las Cámaras no reflejara realmente la voluntad de los electores manifestada en las urnas, incidiendo negativamente en aspectos de representatividad al interior del órgano legislativo.

Adicionalmente, se limita injustificadamente el efecto total del voto del ciudadano, puesto que únicamente se permite que se contabilice para efectos de la elección de legisladores por el principio de mayoría relativa, pero no para la elección de dichos representantes populares por el principio de representación proporcional, lo cual violenta el principio constitucional de que todo voto, ya sea en su forma activa o pasiva, debe ser considerado de forma igualitaria.

Por otro lado, el precepto impugnado también resulta violatorio del artículo 41, bases II y III, de la Constitución Federal, que otorga prerrogativas a los partidos políticos en materia de financiamiento público y acceso a medios de comunicación social, en los siguientes términos: [se transcribe...]

Como se advierte, el otorgamiento de las prerrogativas a que se ha hecho mención depende, en una parte, del porcentaje de votos que los partidos hubiesen obtenido en la elección de diputados inmediata anterior, por lo que no tomar en cuenta, para estos efectos, los votos válidamente emitidos en favor de dos o más partidos coaligados, en términos del artículo impugnado, limitaría injustificadamente el acceso de éstos a tales prerrogativas.

Por las razones antes expuestas, debe declararse la invalidez del artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos, impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas; resultando innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez, de acuerdo con la tesis P./J. 37/2004, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

El artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos invalidado por este Tribunal Pleno establecía que, para el caso de coaliciones, los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados únicamente serían considerados válidos para el candidato postulado y contarían como un solo voto, mas no serían tomados en cuenta en la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno concluye, dada la declaración de inconstitucionalidad del artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos, que es inexacto que la autoridad esté en aptitud de definir qué norma es aplicable para el cómputo de los votos, pues la expulsión del sistema jurídico de la norma en comento genera que en el caso solo resulte aplicable lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que la Ley General de Partidos Políticos no contiene otra disposición en la que se regule la forma en que se computarán los votos para los partidos políticos.

2. Artículo 6, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que el artículo 6 en su párrafo tercero es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por las siguientes razones.

- El artículo 6, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro es inconstitucional al no guardar conformidad con lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues prevé que no se considerará como propaganda el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como la publicidad que para darlos a conocer se difunda, con lo que se sustrae de las características, fines y prohibición de promoción personal establecidas expresamente en la Ley Fundamental.
- Además, el Congreso del Estado de Querétaro invade atribuciones del Congreso de la Unión, pues de la exposición de motivos que dio origen al precepto constitucional referido se advierte que la intención del legislador fue sujetar la propaganda gubernamental –tanto en las campañas como en los periodos no electorales– a lo establecido en la Constitución Federal.
- En relación con lo anterior, el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce, prevé que el Congreso de la Unión debió expedir la ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental a más tardar el treinta de abril de este año, lo que evidencia que dicha disposición debía ser reglamentada por una normativa específica y no por leyes electorales.

- En este sentido, la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley indicada no puede subsanarse mediante el artículo que se tilda de inconstitucional, so pena de invadir sus atribuciones.

El artículo impugnado por el Partido de la Revolución Democrática es el siguiente.

Artículo 6. Los servidores públicos de la Federación, del Estado y los municipios, tienen, en todo tiempo, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y los candidatos independientes.

La publicidad, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales: poderes públicos, organismos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente estatal o municipal o sus integrantes, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta publicidad incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como la publicidad que para darlos a conocer se difunda, no serán considerados como propaganda, siempre que la misma se limite a una vez al año calendario, en el ámbito geográfico al que corresponda la jurisdicción del servidor público, en el caso de diputados será en el distrito o circunscripción en el cual fue electo, y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de éstos podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo comprendido desde el inicio de los procesos internos de selección de candidatos, hasta el día inmediato posterior al de la jornada electoral.

Por cuestión de método, será estudiado en primer lugar el argumento relativo a la posible invasión de atribuciones por parte de la Legislatura del Estado de Querétaro, pues se trata de un planteamiento de estudio preferente que en su caso sería suficiente para considerar inconstitucional el precepto controvertido.

Al respecto, el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal¹² establece que la propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social difundan las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter informativo, así como fines informativos, educativos o de orientación social y en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Asimismo, al estar relacionado con lo anterior, resulta relevante el contenido del artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo constitucional¹³, en el que se establece que durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, dentro de los medios de comunicación social deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental de los poderes federales y estatales, municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, salvo las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Las reglas contenidas en los artículos señalados derivan de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete, de cuyo proceso legislativo se advierte que su finalidad fue regular la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto en tiempos electorales como fuera de ellos, para generar condiciones de imparcialidad, equidad y certeza respecto de la competencia electoral.

¹² Artículo 134. [...]

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

¹³ Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

[...]

Apartado C. [...]

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

Lo anterior de conformidad con la exposición de motivos y dictámenes que dieron origen a la modificación constitucional señalada, los cuales, en lo que interesa, son del tenor siguiente.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones [...]

DICTAMEN DE ORIGEN

ANTECEDENTES

[...]

De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

[...]

CONSIDERACIONES

[...]

Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

[...]

VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;

[...]

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

‘Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.--- La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.--- Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.’

Finalmente, en lo que hace a los cambios aprobados por estas Comisiones Unidas respecto del contenido de la Iniciativa bajo dictamen, es necesario precisar que han resuelto aprobar la propuesta del Grupo de Trabajo para adicionar el primer párrafo del Artículo 6o. de la Constitución a fin de colmar un vacío que hasta la fecha subsiste en nuestro orden jurídico. Nos referimos al derecho de réplica con que toda persona debe contar frente a los medios de comunicación social. La única ley en que ese derecho se encuentra consagrado, la Ley de Imprenta, antecede a la Constitución de Querétaro de 1917 y su inoperancia se constata desde hace décadas. Al introducir en la Constitución el derecho de réplica será posible que el Congreso de la Unión actualice de manera integral el marco jurídico que tutela y protege el derecho a la información, tal y como fue la intención del Constituyente Permanente con la reforma al propio artículo 6o. en comento en reforma promulgada en fechas recientes [...]

DICTAMEN REVISORA

CONSIDERACIONES

[...]

Artículo 41. Este artículo constituye el eje de la reforma en torno al cual se articula el propósito central de la misma: dar paso a un nuevo modelo electoral y a una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.

[...]

Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.

[...]

Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas [...]

Además de la finalidad de las reglas contenidas en los dispositivos jurídicos en comento a la que se hizo referencia, el texto transcrito evidencia también que la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular y para promover ambiciones personales de índole política.

Respecto del artículo 134 de la Constitución Federal se determinó que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen fuera institucional, esto es, que en ella no debía promoverse la imagen personal de los servidores públicos, para evitar que utilizaran su cargo en beneficio de ambiciones personales de índole política.

Asimismo se precisó que el propósito del precepto en comento era poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que fuera el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o por medio de los tiempos del Estado en radio y televisión, para la promoción personal, por lo que ésta no podría incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de los servidores públicos.

Finalmente, se dijo que la imparcialidad de los funcionarios respecto de los partidos políticos y las campañas electorales debía tener un sólido fundamento en la Constitución Federal a fin de que el Congreso de la Unión determinara en las leyes las sanciones a que estarían sujetos los infractores de tal disposición.

En relación con esto último, específicamente respecto de la referencia que se hace al Legislador Federal, es relevante señalar el contenido del artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, que es del tenor siguiente.

TERCERO. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Del artículo transcrito se advierte que en congruencia con lo señalado en el proceso legislativo citado, el Constituyente Permanente reservó de manera expresa al Congreso de la Unión la posibilidad de expedir la ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, constitucional.

Asimismo, se precisó que en ella se establecerán las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno; esto es, previó que sería una norma general que regularía todo lo relativo al precepto constitucional referido.

Con base en lo anterior es válido concluir que desde la confección del precepto en comento, la intención del Constituyente Permanente ha sido que sea reglamentado por el Congreso de la Unión mediante una norma a la que deberán sujetarse los órganos públicos de los tres niveles de gobierno, por lo que a juicio de este Tribunal Pleno solo dicho cuerpo legislativo cuenta con atribuciones para expedir la legislación en cita, que será común para la Federación, los estados y los municipios.

Ahora, el artículo 6, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro establece que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como la publicidad que para darlos a conocer se difunda, no serán considerados como propaganda siempre que la misma se limite a una vez al año calendario en el ámbito geográfico al que corresponda la jurisdicción del servidor público, que para el caso de diputados será en el distrito o circunscripción en el cual fue electo, y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Aunado a lo anterior, se precisa que en ningún caso que el informe anual de labores o gestiones podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo comprendido desde el inicio de los procesos internos de selección de candidatos, hasta el día inmediato posterior al de la jornada electoral.

Cabe señalar que al referirse el artículo de la legislación electoral en comento a funcionarios y, sobre todo, a las actividades propias de su gestión y la realización de informes inherentes al puesto, guarda relación con la propaganda gubernamental de los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente de los tres niveles de gobierno, pues se entiende que sus actuaciones se encuentran directamente vinculadas con el órgano en el que prestan sus labores.

Así, el artículo en análisis se encuentra relacionado con el diverso artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental debido a que éste busca evitar que los servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, para su promoción personal; mientras que el artículo impugnado permite realizar determinadas actividades que no serán consideradas propaganda.

Luego, el artículo combatido se constituye como una especie de norma que pretende reglamentar el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, en la medida en que establece una excepción a la previsión general en él contenida y, consecuentemente, debe declararse inconstitucional pues, en términos de lo concluido con antelación, dicho precepto solo puede ser reglamentado por el Congreso de la Unión mediante la expedición de una ley a la que deberán sujetarse los órganos públicos de los tres niveles de gobierno.

3. Artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro

El Partido de la Revolución Democrática considera que el artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro es contrario a lo establecido en los artículos 41, fracción II, y 116, fracción IV, incisos b) y g) de la Constitución Federal.

Lo anterior porque sin razón alguna se condiciona la entrega del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos al registro de fórmulas de candidatos a diputados o ayuntamientos, así como de candidato a gobernador; sin embargo, el financiamiento para actividades ordinarias es ajeno al registro de candidaturas, por lo que la disposición cuya invalidez se solicita resulta contraria al derechos de los partidos políticos de recibir financiamiento para sus actividades ordinarias.

El texto del artículo impugnado en la parte conducente es el siguiente.

Artículo 37. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público, conforme a las siguientes disposiciones:

I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

[...]

d) Los partidos políticos que no registren fórmulas de candidatos a diputados o ayuntamientos, así como de gobernador, en su caso, les será reducido el financiamiento en el porcentaje que represente el número de electores de la lista nominal de la elección en que hayan dejado de participar en la elección anterior y que correspondan al Distrito, Ayuntamiento o Estado, dividido entre el número de elecciones que se hayan verificado.

Al respecto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es infundado el concepto de invalidez expuesto por el Partido de la Revolución Democrática, con base en los siguientes razonamientos.

En primer término, es necesario revisar lo dispuesto en el artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en la parte que interesa establece lo siguiente.

Artículo 41. [...]

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa [...]

En diversas ocasiones¹⁴ este Tribunal Pleno ha señalado que la base I del artículo 41 de la Constitución Federal reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, con funciones y finalidades constitucionalmente asignadas y que ante el papel que están llamados a cumplir en el Estado constitucional democrático de derecho, se hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, y de proporcionar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran.

Así, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en favor de los partidos políticos para que estén en aptitud de cumplir con sus funciones y fines constitucionales.

En este sentido, según lo establecido en el artículo constitucional en comento, son fin de los partidos políticos promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

¹⁴ Por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 26/2010 y sus acumuladas 27/2010, 28/2010 y 29/2010.

Ahora, el artículo impugnado establece que los partidos políticos que no registren fórmulas de candidatos a diputados, ayuntamientos o de gobernador les será reducido el financiamiento en el porcentaje que represente el número de electores de la lista nominal de la elección en que hayan dejado de participar en la elección anterior y que correspondan al Distrito, Ayuntamiento o Estado, dividido entre el número de elecciones que se hayan verificado.

Como se adelantó, el artículo impugnado no transgrede lo establecido en la Constitución Federal sino que, por el contrario, es acorde con ella, pues parte del supuesto de que los partidos políticos tienen su razón de ser en que se constituyen como el medio principal por el cual los ciudadanos acceden al ejercicio del poder público y se conforma la integración de los órganos de representación política.

En efecto, si bien en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la figura de las candidaturas independientes, lo cierto es que el sistema electoral mexicano continúa como un sistema preferentemente partidista, por lo que en esa medida sigue siendo necesario que el Estado asegure las condiciones para su desarrollo y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran.

Sin embargo, ello no puede significar de forma alguna que los partidos políticos tengan derecho a recibir financiamiento público –con independencia del tipo de financiamiento de que se trate– por el solo hecho de existir jurídicamente y estar registrados ante el instituto electoral correspondiente, pues para ello es indispensable que cumplan con los fines que constitucionalmente les son atribuidos.

Luego, que en el artículo impugnado se establezca que a los partidos políticos que no registren fórmulas de candidatos a diputados, ayuntamientos o de gobernador les será reducido el financiamiento es acorde con lo previsto en el artículo 41 constitucional en su base I, pues el financiamiento público que se otorga a ellos solo cobra sentido en la medida en que sus acciones se dirigen a cumplir con los fines que les han sido impuestos.

Consecuentemente, el artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro no es contrario a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, se reconoce su validez.

SÉPTIMO. Efectos. De conformidad con el artículo 45, párrafo primero,¹⁵ de la Ley Reglamentaria de la materia, la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada esta acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 37, fracción I, inciso d), 127 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

TERCERO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en la porción normativa que establece *“Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales [...], pero en ninguno de estos casos podrá producirse entre ellos transferencia de votos. El cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral, se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión”*, 161 y 174 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en las porciones normativas que regulan aspectos relacionados con la figura de coaliciones, por lo que se refiere al planteamiento relativo a que el Congreso del Estado de Querétaro carece de competencia para legislar en dicha materia.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 6, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, determinación que surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Querétaro.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

NOTIFÍQUESE, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

¹⁵ Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de las demandas, a la legitimación, a los conceptos de invalidez y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando sexto, apartado 3, consistente en reconocer la validez del artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando sexto, apartado 1, consistente en reconocer la validez de los artículos 127 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando sexto, apartado 1, consiste en declarar la invalidez de los artículos 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en la porción normativa que establece "Los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales [...], pero en ninguno de estos casos podrá producirse entre ellos transferencia de votos. El cómputo de votos que los partidos coaligados obtengan en cada proceso electoral, se sujetará exclusivamente a las reglas que al efecto establezcan las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión.", así como de los artículos 127 y 176 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, por lo que se refiere a la incompetencia del Congreso del Estado de Querétaro para regular en materia de coaliciones. Los señores Ministros Cossío Díaz, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos respectivos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto de la propuesta del considerando sexto, apartado 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Silva Meza votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de dos de octubre de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos en funciones que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos en Funciones, **Marco Antonio Cepeda Anaya**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de dos de octubre de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción inconstitucional 41/2014 y sus acumuladas 53/2014, 62/2014 y 70/2014. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintitrés de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.