

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 132/2020, así como los Votos Particular y Concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, Concurrente y Particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Concurrente y Particular del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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 132/2020 PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO MORENA

PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA
DANIELA CARRASCO BERGE

COLABORARON: BRUNO ALEJANDRO ACEVEDO NUEVO
PAULINA ARAIZA LOZANO
FEDERICO JORGE GAXIOLA LAPPE
DIEGO RUIZ DERRANT

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veintiuno de septiembre de dos mil veinte emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 132/2020 promovida por el Partido Político MORENA en contra de diversos artículos de la "Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro", la "Ley Electoral del Estado de Querétaro" y la "Ley que expide la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro"; todas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", el primero de junio de dos mil veinte.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por el partido político MORENA ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, a través del Sistema Electrónico, el veintiocho de junio de dos mil veinte.
2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.** Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro.
3. **Normas generales cuya invalidez se demanda.** El Partido Político MORENA, en el apartado correspondiente,¹ demanda la invalidez de la:
 - a. **Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro**, de cuyo Artículo Primero, se impugna la reforma al artículo 7 de la Constitución de Querétaro.
 - b. **Ley Electoral del Estado de Querétaro (LEEQ, en adelante)**, en sus artículos 5, fracción II, inciso c); 7, párrafo cuarto; 14, párrafos primero, fracción III, y segundo; 20, en su parte final; 23, párrafos primero y cuarto; 24; 34, fracción XI; 41, penúltimo párrafo; 66, párrafos primero y octavo; 80, párrafo tercero; 88, párrafos primero y cuarto; 92, párrafos segundo y cuarto; 99, párrafos tercero, parte inicial, y décimo tercero, fracción II; 100, párrafo primero, fracciones IV, inciso b), primera parte, y VIII; 102, párrafo tercero, fracciones II y III, en su parte final; 103, párrafo primero, fracción VIII; 108, párrafo quinto; 109, fracción VI; 116, fracciones I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, inciso b); 122, párrafo quinto; 126, párrafo primero, numerales 1 y 2, fracción I, inciso c); 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto; 128, párrafos tercero, sexto y octavo; 130, párrafo segundo; 150; 160, primer párrafo; 162, primer párrafo; 165; 168, apartado A, fracción III, inciso a); 171, primer párrafo, fracción III, primer párrafo; 206, párrafo quinto; 209, párrafo cuarto; 227, primer párrafo, fracción I, inciso f); 234, segunda parte; y 237, fracción VI.

¹ Se transcribe el apartado de la parte inicial de la demanda en el que se indican los artículos impugnados. Las normas serán precisadas en el apartado correspondiente de esta sentencia.

- c. **Ley que expide la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro**, específicamente de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro (**LMIEQ**, en adelante), los artículos 7, párrafo tercero; 25, párrafos primero, fracción IX, y segundo; 29, fracción I; 61, fracción III; 98, fracción IV; y 99, párrafo tercero.
4. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez planteados por el promovente, serán desarrollados en el apartado correspondiente al estudio de fondo. Para su adecuada identificación, en el presente apartado se presenta una síntesis del tema sobre el que versa cada concepto planteado, los artículos impugnados, y las páginas del escrito de demanda en las que se desarrolla por parte del actor.

TEMA	CONCEPTO	PÁGS.
TEMA 1 Paridad de género	PRIMERO	III-XV
	DÉCIMO SEXTO	LXXV-LXXX
	DÉCIMO OCTAVO	XC-XCIII
TEMA 2 Voto en el extranjero	PRIMERO	III-XV
TEMA 3 Definición de calumnia	SEGUNDO	XV-XVIII
TEMA 4 Requisito de residencia efectiva para acceder al cargo de Gobernador	TERCERO	XVIII-XXIII
TEMA 5 Ausencia de suplente del titular de la Presidencia Municipal	CUARTO	XXIII-XXVII
TEMA 6 Mecanismo para cubrir vacantes definitivas en diputaciones de mayoría relativa	QUINTO	XXVII-XXXVII
TEMA 7 Prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias	QUINTO	XXVII-XXXVII
TEMA 8 Prohibición de recibir financiamiento privado	SEXTO	XXXVII-XL
TEMA 9 Reglas sobre quórum y votación en las sesiones de los Consejos del IEEQ	SÉPTIMO	XL-XLVII
TEMA 10 Cancelación de la acreditación de representantes por la pérdida o falta de registro de una candidatura	OCTAVO	XLVII-LI
TEMA 11 Regulación de propaganda gubernamental durante el proceso electoral y de artículos promocionales	NOVENO	LI-LVIII
TEMA 12 Tope de gastos de precampaña	DÉCIMO	LVIII-LX
TEMA 13 Tope de gastos de campaña	DÉCIMO PRIMERO	LXI-LXIII
TEMA 14 Prohibición de pintar propaganda electoral en propiedad privada, incluso cuando medie permiso	DÉCIMO SEGUNDO	LXIII-LXV
TEMA 15 Regulación de debates organizados por medios de comunicación locales	DÉCIMO TERCERO	LXV-LXVII

TEMA 16 Regulación de coaliciones y en materia de impresión y producción de materiales electorales	DÉCIMO CUARTO	LXVIII-LXXI
TEMA 17 Verificación de requisitos de elegibilidad en declaratoria de validez	DÉCIMO QUINTO	LXXI-LXXIV
TEMA 18 Valores de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional	DÉCIMO SÉPTIMO	LXXX-XC
TEMA 19 Obligación de contar con anuencia de los órganos de dirección nacional y local para formar coaliciones y candidaturas comunes	DÉCIMO NOVENO	XCIII-XCV
TEMA 20 Sustitución de candidaturas	VIGÉSIMO	XCV-XCIX
TEMA 21 Obligación de acreditar la solicitud oportuna de pruebas que no obran en poder del oferente	VIGÉSIMO PRIMERO	XCIX-CIII
TEMA 22 Suplencia de la queja en los juicios de nulidad de votación, casillas o elecciones	VIGÉSIMO SEGUNDO	CIII-CVII
TEMA 23 Plazo para la presentación de medios de impugnación	VIGÉSIMO TERCERO	CVIII-CX
TEMA 24 Regulación de la facultad de prevenir ante el incumplimiento de los requisitos de la demanda	VIGÉSIMO CUARTO	CX-CXIII
TEMA 25 Permanencia del Secretario Ejecutivo del IEEQ	VIGÉSIMO QUINTO	CXIII-CXXIV

5. MORENA señaló como violados los artículos 1, 6, 9, 14, 16, 17, 35, 39, 40, 41, 115, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 23.1, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 21.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
6. **Acuerdo de registro y turno.** En un acuerdo emitido el dos de junio de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por MORENA, a la que le correspondió el número **132/2020**, y turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.
7. **Auto admisorio.** Por medio de un auto emitido el seis de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostenta y **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Querétaro para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que estuvieran en posibilidad de formular pedimento u opinión respecto de la demanda. Aunado a lo anterior, solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (**Sala Superior**, en adelante) que ese órgano jurisdiccional expresara por escrito su opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad.
8. Por otro lado, solicitó al Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (**INE**, en adelante) el envío de copias certificadas del estatuto vigente del partido político nacional MORENA y la certificación de su registro vigente, así como que precisara quiénes eran al momento de la presentación de la demanda el representante y los integrantes de su órgano de dirección nacional. También requirió al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (**IEEQ**, en adelante) para que informara la fecha en que iniciará el próximo proceso electoral en la entidad.
9. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.** El Congreso local sostuvo la validez de todas las normas impugnadas por MORENA; en esencia, planteó los argumentos que serán resumidos a continuación.

10. En el **primer concepto** argumenta que, si bien conforme a la reforma constitucional en materia político electoral de dos mil catorce, la paridad de género se debía garantizar en candidaturas a diputados y fórmulas para ayuntamientos, no se previó el supuesto de la designación de titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo local, lo que, en todo caso, no encuadra en un tema electoral.
11. Es cierto que la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve expandió la paridad de género a los nombramientos de los titulares de las secretarías de estado locales, pero el Congreso de la entidad federativa no puede ser calificado como omiso, ya que no existe un plazo marcado por la Constitución.
12. Ahora bien, tratándose de la regulación del voto para los ciudadanos residentes en el extranjero, el Congreso sostiene que la remisión a las autoridades electorales debe ser comparada con los artículos 133, numeral 3, y 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, en adelante).
13. En el **segundo concepto**, el Congreso local sostiene que la definición de “calumnia” prevé a los posibles sujetos activos del delito, pero de forma enunciativa y no limitativa, dado que en caso de excepción pueden incluirse otros sujetos activos, por lo que no contradice lo dispuesto por la LGIPE, y es acorde con su artículo 471.
14. Además, considera que es congruente con lo determinado por la Sala Superior en el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-131/2015 y en el Recurso de Apelación SUP-RAP-105/2014, pues se estableció que la figura de calumnia tiene como elementos de su tipo: a) la prueba de cualquier forma de manifestación mediante cualquier medio; b) que dicha expresión se impute directa o indirectamente a un sujeto o sujetos concretos; y, c) que dicha manifestación sea calumniosa y afecte la imagen del sujeto al que se atribuyen, como bien jurídico protegido por la norma.
15. En el **tercer concepto** argumenta que, el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, establece que solamente pueden ser gobernadores de una entidad federativa los ciudadanos mexicanos por nacimiento y nativos de la misma, o con residencia efectiva en ella no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de las elecciones.
16. Bajo esta línea, los requisitos previstos en el artículo 14 de la LEEQ, no vulneran ningún derecho, pues no se advierte que sean contrarios a la Constitución Federal. Además, no es excesivo ni desproporcionado establecer que se pierde el derecho a ser votado por residir más de tres años consecutivos fuera de la entidad federativa, dado que aunado a que se prevé la excepción de poder ser votados siempre y cuando se hayan integrado a su domicilio por lo menos con seis meses de anticipación, también se atiende a un criterio en que las personas deben demostrar su residencia, conforme a diversas disposiciones legales.
17. Tampoco considera que se vulnere el artículo 23.1 de la Convención Americana, pues si bien existe el derecho humano a ser votado, este puede sujetarse a diversas condiciones, tal y como se prevé en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal. Esto, dado que las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para establecer restricciones en el acceso a los cargos públicos locales, siempre y cuando estas sean razonables, no discriminatorias y respeten la Constitución Federal.
18. Finalmente, respecto de la constancia de residencia prevista por el artículo 171, fracción III, de la LEEQ, considera que ésta garantiza que sea posible comprobar la residencia de una persona. Además, la constancia de residencia se regula por lo dispuesto en el artículo 11, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal por lo que la autoridad electoral no está facultada para regular dicho tema, de otra forma invadiría competencias de otra autoridad.
19. En el **cuarto concepto** considera que, si bien la LEEQ no establece suplente en el caso de quién presidirá el órgano de gobierno municipal, lo cierto es que eso no transgrede los principios electorales de certeza, legalidad, objetividad, seguridad, fundamentación y motivación, ni el principio de supremacía municipal, dado que, sí se prevén los supuestos para el caso de que el candidato a presidente municipal sea inelegible, ya sea al momento del registro o en la calificación de la elección.
20. Conforme al artículo 115, primer párrafo y fracción I, de la Constitución Federal, los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, por lo que las entidades federativas cuentan con amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal. Sustenta su dicho en la tesis 36/2018, de este Tribunal Pleno.

21. Arguye que, el sistema mexicano no contempla la figura de suplente en ninguna de las figuras titulares de las funciones ejecutivas en los tres órdenes de gobierno, a diferencia de los cargos de regidurías, sindicaturas, diputaciones y senadurías. Asimismo, la Constitución de Querétaro señala que, en caso de faltas temporales o absolutas del presidente municipal, éstas serán suplidas por el regidor o síndico propietarios que nombre el Ayuntamiento.
22. En el **quinto concepto**, respecto del artículo 23 de la LEEQ, argumenta que es válido prever el concepto "persona" en vez del de candidatura. Sin embargo, el mismo debe ser interpretado a luz de la LGIPE, entendiéndose que al ser un candidato una persona, es un concepto más amplio y adecuado. Considera que el término candidatura implica que dos o más partidos, sin mediar coalición, postulan a la misma persona, fórmula o planilla. Siendo así, una candidatura engloba a una persona y a uno o varios partidos políticos, por lo que quien incurre en la causal de nulidad es la persona y por eso se sanciona a la candidatura, no al partido político postulante.
23. En lo relativo al artículo 24 de la LEEQ, arguye que debe ser interpretado de forma sistemática, dado que tal sustitución atiende a las asignaciones efectuadas por el Consejo General o el Consejo correspondiente conforme a los artículos 127, 129, 130 y 131 de la LEEQ, mismo caso acontece para las asignaciones efectuadas por los Consejos distritales o municipales para las elecciones de Ayuntamiento, siendo este último donde se hace un cómputo parcial o total y la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.
24. Además, considera que no es aplicable el artículo 63 de la Constitución Federal para cubrir las vacantes absolutas de los cargos nombrados por mayoría relativa y representación proporcional, dado que existe libertad configurativa en tal aspecto.
25. Por último, respecto del artículo 99 de la LMIEQ, considera que debe diferenciarse entre la prohibición para que una persona sancionada pueda participar y la posibilidad de que el partido correspondiente postule una nueva candidatura, lo cual es congruente con el espíritu de la norma. En el caso de candidatos independientes, este precepto resultaría inaplicable pues los mismos no forman parte de algún partido, sino que se representan por sí mismos, por lo que no sería posible que un candidato independiente causante de la nulidad de una elección pudiera participar en la extraordinaria.
26. En el **sexto concepto**, considera que el artículo impugnado respeta lo previsto por el artículo 41 constitucional, dado que no distingue entre partidos para el financiamiento público o para la prohibición de financiamiento privado, por lo que es equitativo. Considera que, por mandato constitucional, se debe garantizar que los recursos de financiamiento público estén por encima de los recursos privados, quedando en libertad configurativa de las entidades federativas los términos específicos.
27. Asimismo, propone que la disposición reclamada no limita que los partidos con registro nacional puedan recibir financiamiento siempre y cuando se apeguen al marco legal correspondiente. Sustenta sus afirmaciones en la tesis 12/2010, de este Tribunal Pleno.
28. Añade que, la Ley General de Partidos Políticos (**LGPP**, en adelante), en su artículo 52, numeral 2, establece claramente los límites al financiamiento privado, debiendo ser interpretado con la tesis P. LX/2009, de este Alto Tribunal.
29. En el **séptimo concepto** plantea que, conforme al artículo 32 de la Constitución de Querétaro, el IEEQ es autónomo, dado lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, así conforme al artículo quinto transitorio de la LEEQ, será el Consejo General de IEEQ quien emita los reglamentos, acuerdos o disposiciones, en donde, entre otras cosas, se regulará lo relativo a las inasistencias de los consejeros electorales. Además de que, conforme al artículo 80 de la LEEQ, existen reglas de suplencia aplicables.
30. Argumenta que es innecesaria una sanción a nivel local toda vez que conforme al artículo 102, numerales 1 y 2, inciso f), de la LGIPE, ya se encuentran sujetos a un régimen de sanción por no desempeñar sus funciones injustificadamente.
31. Por otra parte, respecto de los artículos 66, párrafo primero, 88, párrafo primero, 122, párrafo quinto, y 126, párrafo primero, numeral 1, de la LEEQ, arguye que son acordes con los artículos 41 y 67 de la LGIPE e, inclusive, similares al artículo 15, numeral 4, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, precisando que, con sustento en su libertad configurativa, la legislatura local determinó replicar lo previsto en la LGIPE.
32. Ahora bien, en relación con el párrafo cuarto del artículo 88 de la LEEQ, señala que la realidad social de la entidad requiere mecanismos que hagan viables las resoluciones del Consejo General del IEEQ, por lo que se determinó que éstas serían aprobadas por una mayoría simple, siendo acorde con los artículos 41.4 y 67.6 de la LGIPE.

33. Por último, tratándose de los artículos 66, párrafo octavo, y 88, párrafo cuarto, de la LEEQ, precisa que es adecuado que los presidentes de las sesiones de los consejos electorales cuenten con un voto de calidad, lo que es una facultad que la ley otorga a los presidentes de diversos órganos colegiados a distintos niveles de gobierno para evitar dilación en las determinaciones, de ahí que fuera necesario prever dicho mecanismo de toma de decisiones, sin que esto contravenga proceso democrático alguno, además de estar sustentado en la libertad configurativa estatal.
34. En el **octavo concepto**, propone que resulta válido prever que los partidos políticos que no obtengan o pierdan el registro de una candidatura, también pierdan la acreditación de los representantes que conozcan de tales elecciones relacionadas a esa candidatura.
35. Lo anterior, dado que los artículos 41, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal y 94 de LGPP, establecen que los partidos políticos nacionales que no obtengan al menos el tres por ciento de la votación pierden su registro.
36. Además, conforme al artículo 96 de la LGPP, los partidos políticos que pierden su registro, también pierden todos sus derechos y prerrogativas, y se extingue su personalidad jurídica, salvo por las obligaciones en materia de fiscalización. Bajo esta línea, resulta adecuado que, una vez que haya quedado firme una determinación de cancelación de registro, el partido político pierda la acreditación de su representante respecto de tal candidatura.
37. En el **noveno concepto**, arguye que no existe la omisión de incluir a los poderes federales, toda vez que un ordenamiento estatal no podría, aunque fuera como reflejo de la ley general, prever tal situación, pues se estaría limitando una función de un ente federal que no es propia de una ley estatal.
38. En todo caso, señala que el artículo 41, base V, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal prevé que deberá suspenderse la propaganda gubernamental de los poderes federales, lo cual debe ser interpretado junto al ordenamiento general y no como algo que pueda regularse a nivel local. Además, considera que los supuestos de excepción de las campañas de información, atienden a la libertad configurativa estatal, por lo que el Congreso local válidamente determinó no añadir más supuestos, homologándose con el artículo constitucional previamente aludido.
39. Considera que la legislación local es acorde con lo determinado por la Sala Superior en la tesis XIII/2017. Mismo razonamiento considera aplicable a la impugnación de la fracción VIII del artículo 100 de la LEEQ, el cual es acorde con el artículo 29 de la LGIPE.
40. Para concluir, propone que el artículo 92, párrafo cuarto, de la LEEQ, es válido al replicar los numerales 3 y 4 del artículo 209 de la LGIPE.
41. En el **décimo concepto**, considera que la norma impugnada es acorde con el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, que prevé la obligación de establecer criterios para limitar las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos de aportación de sus militantes y simpatizantes.
42. Señala que la disposición impugnada debe interpretarse con el artículo 5, fracción II, incisos a) y b) de la LEEQ, donde se definen los actos anticipados de campaña y los de precampaña. Además de que la sanción aplica únicamente a los ciudadanos que aún no han sido registrados como candidatos.
43. Considera que las precampañas se encuentran estrechamente relacionadas con el proceso electoral, debiendo sujetarse a los límites de los artículos 41, fracción II, inciso c), penúltimo párrafo, y 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, por lo que, imponer un tope a los gastos de precampaña atiende a un control de los recursos económicos, con el fin de garantizar una igualdad de circunstancias entre los precandidatos. Además, el artículo 229, numeral 3, de la LGIPE, establece que los precandidatos deben presentar su información financiera para ser evaluada a fin de verificar si cumplieron con el tope de gastos de precampaña.
44. En el **décimo primer concepto**, sostiene que dicha disposición es acorde con los artículos 41, apartado B, penúltimo párrafo, y 116, fracción IV, incisos c), g) y h), de la Constitución Federal, de donde deriva la obligación local de fijar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos, más el tope se deja a la libertad configurativa local.
45. En el **décimo segundo concepto** considera que se debe sobreeser, toda vez que dicho artículo ya fue materia de un pronunciamiento previo de este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2017.

46. En el fondo, argumenta que el Congreso local está facultado para legislar en materia de propaganda electoral, y la prohibición imputada no es violatoria del derecho a la libertad de expresión pues existen otros medios para dar a conocer las propuestas de los candidatos; inclusive, conforme a los criterios de la Corte Interamericana el derecho a la libertad de expresión e información no es absoluto.
47. Además, este tema no es abordado por la LGIPE, pues asiste libertad configurativa, por lo que el legislador buscó proteger el medio ambiente y evitar la contaminación visual conforme a los artículos 209, numeral 2, de la LGIPE y 155 de la Ley General de Equilibrio Ecológico.
48. En el **décimo tercer concepto**, propone la validez del artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ, pues el mismo es acorde con el artículo 41 de la Constitución Federal que establece el derecho de los partidos de contar de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, incluyendo el acceso a los medios de comunicación social, conforme con los numerales 6, 7 y 8 del artículo 68 del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral del INE.
49. En este sentido, el Reglamento de Elecciones del INE, obligatorio para los partidos políticos locales, establece en el artículo 314, numeral 8, que los medios de comunicación local podrán organizar libremente debates entre los candidatos a cualquier cargo de elección popular del ámbito estatal, al igual la norma impugnada de la LEEQ. Aunado, los numerales 10 y 11 del artículo 68 del mismo reglamento y el artículo 218, numeral 6 y 7, de la LGIPE contemplan las mismas reglas que a nivel local. Bajo esta línea, considera que es aplicable el criterio de la Sala Superior en su jurisprudencia 33/2016, así como lo determinado por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.
50. En el **décimo cuarto concepto**, argumenta que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal sí bien prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales conforme a las bases previstas en la Constitución, lo cierto es que existe un margen de libertad configurativa a nivel estatal para adoptar diferentes criterios en ciertos rubros. Pero, en todo caso, la disposición reclamada es coincidente con los artículos 104, fracción I, inciso a), y 266, primer párrafo, de la LGIPE, así como 87 de la LGPP.
51. Por tanto, el precepto impugnado al mencionar la coalición, lo hace de forma informativa, mas no pretende regular la manera en que deberán realizarse las fórmulas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional.
52. En el **décimo quinto concepto**, la legislatura de la entidad federativa argumenta que no existe omisión alguna de establecer el deber de los consejos del IEEQ de verificar previamente el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los candidatos, fórmulas y planillas triunfadoras.
53. Al respecto, precisa que tal situación sí se encuentra regulada en el artículo 14 de la LEEQ, dado que tales requisitos se mantienen vigentes hasta en tanto la persona electa ocupa el cargo. De ahí que, el artículo 178, segundo párrafo, de la LEEQ establezca la negativa de registro a quienes no acrediten tales requisitos para ser candidato.
54. Además, arguye que MORENA omite mencionar las fracciones VI y VIII del artículo 82 de la LEEQ, donde sí se prevé la facultad de los consejos municipales de emitir las constancias de mayoría y asignación una vez declarada válida la elección, sin que se actualice una omisión legislativa, pues se trata de una facultad discrecional.
55. En el **décimo sexto concepto**, argumenta que no existe omisión legislativa parcial en competencia de ejercicio obligatorio respecto de la previsión del principio de paridad en la elección de diputaciones, específicamente en el registro de la lista primaria de candidatos por el principio de representación proporcional, dado que el mismo está previsto en la Constitución Federal desde la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve. Considera que los artículos 9, fracción II, 34, fracción VI, 76, fracción I, 80, fracción I, 130, 133, 160 a 168, 187 y 206 de la LEEQ garantizan el principio de paridad de género adecuadamente.
56. En el **décimo séptimo concepto**, argumenta que conforme al artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, las legislaturas locales gozan de libertad configurativa para determinar los principios de mayoría relativa y representación proporcional, sin que estén obligados a seguir reglas específicas respecto de los límites de sobre y sub representación. Lo anterior, con apoyo en las tesis 67/2011 y 8/2010, de este Alto Tribunal.
57. Siendo así, argumenta que los preceptos impugnados son acordes con lo decidido por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014. Por último, propone que la definición de votación estatal emitida derivó de atender a las particularidades estatales y es acorde con los artículos 15, numeral 1 y 2, de la LGIPE, para la integración del Congreso Federal.

58. En el **décimo octavo concepto**, plantea que no se inobservó el principio de paridad de género en la conformación del órgano legislativo al término de asignación, pues desde el registro de las candidaturas a diputaciones se debe salvaguardar dicho principio conforme al artículo 158 de la LEEQ. En este sentido, el Congreso local considera que actuó conforme a la libertad configurativa que le asiste, siendo respetuoso de los artículos 233 y 234, párrafo primero, de la LGIPE. Además, propone que se resuelva conforme a la jurisprudencia 6/2015 y la tesis IX/2014, ambas de la Sala Superior.
59. En el **décimo noveno concepto**, considera que existe libertad configurativa conforme a los artículos 116, fracción IV, inciso b), y 124 de la Constitución Federal, en el diseño de los procesos electorales locales.
60. En otro aspecto, argumenta que conforme a la LGIPE las coaliciones y candidaturas comunes son formas de participación política diferentes, ya que las primeras implican un acercamiento entre dos o más partidos para postular en conjunto y bajo la misma plataforma electoral a un candidato; mientras que las candidaturas comunes, tienen un mismo candidato, pero diferentes plataformas políticas, manteniendo, en principio, cada partido su individualidad. Bajo esta línea, los artículos 142 a 150 de la LEEQ, regulan la participación de los partidos en los procesos locales y las reglas aplicables a las candidaturas comunes y coaliciones, sin que se exceda lo previsto en los artículos 87 a 91 de la LGPP. En consecuencia, arguye que el precepto impugnado solamente define las candidaturas comunes y coaliciones, por lo que, para el ejercicio del derecho de los partidos a formarlas, debe apegarse a los artículos 23, inciso f), y 85, numeral 5, de la LGPP.
61. En el **vigésimo concepto**, considera que el supuesto de que en caso de renuncia la sustitución no proceda cuando se presente dentro de los 35 días anteriores al de la elección, es acorde con los artículos 235 y 237 de la LGIPE. Además, el artículo 241 de la misma establece que la sustitución de candidatos se encuentra sujeta a un plazo para libre sustitución y posteriormente sólo hay causales específicas.
62. Aunado a lo anterior, precisa que el plazo previsto de 35 días en la LEEQ busca garantizar la operatividad de las elecciones locales, y el simple hecho de prever un plazo diferente no genera la invalidez. Bajo esta línea, se debe considerar la dificultad técnica de imprimir las boletas en caso de cancelación o sustitución de candidatos, en línea con el artículo 267 de la LGIPE y la jurisprudencia 7/2019 de la Sala Superior.
63. Ahora bien, respecto de la cancelación de registro de la planilla de Ayuntamiento que quede incompleta, considera que es válido, pues busca garantizar la correcta integración de los ayuntamientos, suprimiendo la posibilidad que se dificulte la instalación del mismo ante la falta de personas que ocupen los cargos, siendo congruente con la jurisprudencia 17/2018, de la Sala Superior.
64. En el **vigésimo primero concepto**, arguye que las normas impugnadas son acordes con lo previsto en los artículos 465, numeral 2, inciso e), y 467, numeral 2, inciso e), de la LGIPE y 9, fracción f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (**LGSMIME**, en adelante).
65. Lo anterior, dado que los procedimientos ordinario y especial a nivel local, deben contemplar en sus requisitos que, al presentar la denuncia, se acompañen las pruebas pertinentes, en términos de la LMIEQ y la LGSMIME.
66. En el **vigésimo segundo concepto**, arguye que la suplencia de la queja no es dable en juicios donde se pretenda la nulidad de la votación de casillas o elecciones, dado que conforme a los artículos 7, párrafo segundo y 98 de la LMIEQ, no está facultada para aplicarla, salvo que pueda deducirse de los hechos expuestos o se advierta una violación evidente.
67. En el **vigésimo tercero concepto**, considera que se debe diferenciar entre el momento en que se realiza una notificación y aquél en que surte efectos, por lo que el plazo de cuatro días a partir de que surta efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida, es claro y acorde con el artículo 8 de la LGSMIME.
68. Además, propone que no es deficiente dicha regulación, pues aun cuando se haya emitido con un proceso electoral vinculado o no, el cómputo debe hacerse en días hábiles, por lo que la expresión “durante el desarrollo de un proceso electoral” debe entenderse que los actos se encuentran relacionados.

69. En el **vigésimo cuarto concepto**, el Congreso local sostiene que acorde con una interpretación *pro persona*, los promoventes de los medios de impugnación que omitan aportar algún documento para acreditar su personalidad deberán ser prevenidos y, en caso de que no se subsane tal omisión, se procederá desechando de plano.
70. Siendo así, el hecho de que el artículo 25 impugnado señale que la autoridad podrá prevenir a la parte actora, no debe entenderse como una facultad potestativa, sino que la autoridad se encuentra obligada a prevenir a todo aquel que no cumpla con los requisitos susceptibles de subsanarse, por lo que el verbo “podrá” se ocupa dado que no todos los medios de impugnación necesitan requerimientos de este tipo.
71. En el **vigésimo quinto concepto**, el Poder Legislativo local aduce que conforme al artículo 116, fracción VI, inciso c), de la Constitución Federal, se prevé la figura de secretario ejecutivo en los organismos públicos electorales locales (**OPLES**, en adelante). Sin embargo, no se establece forma de designación alguna, ni temporalidad de su encargo, por lo que, conforme a la autonomía de los OPLES, se considera que son éstos, a través del Consejo General, quienes determinen tales aspectos, a fin de respetar la independencia del IEEQ.
72. Pasando al siguiente punto, relativo a la competencia del Consejo General para designar o ratificar a los titulares de la Secretaría Ejecutiva, de las áreas ejecutivas de dirección y técnicas, y de las consejerías distritales y municipales, considera que asiste libertad configurativa al respecto, por lo que debe interpretarse junto con el artículo quinto transitorio de la LEEQ y la tesis 30/2007, de este Alto Tribunal, que la organización del IEEQ debe ser determinado por los lineamientos interiores, en respeto a su autonomía constitucional.
73. En lo relativo al quórum legal de las sesiones del Consejo General y el tipo de votación de las mismas, considera que debe aplicarse la tesis 144/2005, de este Tribunal Pleno.
74. Por último, precisa que el término “ratificación” del artículo 62, fracción VII, de la LEEQ, no especifica el género de la persona que deba ocupar la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, por lo que no se deduce violación alguna al principio de paridad de género.
75. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** El Poder Ejecutivo local sostuvo la validez de todas las normas impugnadas por MORENA; en esencia, planteó los argumentos que serán resumidos a continuación.
76. En el **primer concepto**, considera que, si bien el principio de paridad de género, es aplicable en la designación de los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo local, no se trata de una cuestión de carácter electoral, por lo que no debería estar establecida una disposición en este sentido en la LEEQ. Tratándose del voto de la ciudadanía en el extranjero, considera que el legislador local cuenta con libertad configurativa en ese sentido.
77. En el **segundo concepto**, sostiene que la definición de calumnia ya se encontraba establecida en la Ley Electoral de Querétaro abrogada, publicada en dos mil diecisiete, por lo que no existe un acto legislativo novedoso.
78. En el **tercer concepto**, argumenta que el accionante parte de una premisa errónea, dado que se debe atender a una interpretación sistemática con el resto de la legislación electoral y la Constitución Federal.
79. En el **cuarto concepto**, argumenta que se debe tener en cuenta que la inelegibilidad establecida, parte de la comisión de una falta grave prevista en el artículo 41 de la Constitución Federal; además, la figura de suplente en las candidaturas a presidente municipal, se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa estatal, por lo que, considera válido que, al declararse la inelegibilidad de un candidato a presidente municipal, el resultado debe ser la invalidez de la elección respectiva.
80. En el **quinto concepto**, arguye que el artículo 24 de la LEEQ no se refiere a las diputaciones electas por mayoría relativa, sino de representación proporcional, por lo que sí es válido que puedan ser cubiertas por los candidatos del mismo género que sigan en la lista registrada por el partido político. En este sentido, para las diputaciones por mayoría relativa, el artículo 23 prevé la elección extraordinaria en caso de nulidad de las elecciones.
81. En el **sexto concepto**, propone que dicho modelo de financiamiento es equitativo y favorece la participación en condiciones de competitividad. Además, se sitúa dentro de la libertad configurativa estatal, donde se buscó la preminencia del financiamiento público, para prevenir que intereses ilegales o ilegítimos influyan en los partidos políticos y las campañas electorales. Sustenta su afirmación, en la tesis 12/2010, de este Alto Tribunal.

82. En el **séptimo concepto**, afirma que se trata de una situación excepcional, necesaria de prever, a fin de evitar que no se lleven a cabo las sesiones del Consejo, y poder garantizar la certeza, seguridad y legalidad de los procesos electorales.
83. En el **octavo concepto**, sostiene que el precepto reclamado no deja sin representación a los partidos o candidaturas independientes, dado que un representante de estos forma parte del Consejo; así, lo que queda sin efectos es la acreditación que hicieron, esto es, únicamente los representantes acreditados para las casillas, ante la falta de candidato en la contienda, más no su representación en el Consejo.
84. En el **noveno concepto**, el Poder Ejecutivo arguye que existe libertad configurativa y no causa ninguna afectación al interés público el agregar un supuesto de excepción a la suspensión de la propaganda gubernamental, más aún al tratarse de la seguridad de los habitantes, lo cual es congruente con la tesis 61/2009, de este Tribunal Pleno.
85. En el **décimo concepto**, sostiene que la pérdida de la candidatura o la cancelación del registro, no es una sanción desproporcionada, pues busca respetar la equidad en la contienda electoral; además, resulta racional, adecuada y eficaz para quien exceda los topes de gastos de campaña, al haber puesto en desventaja a los demás candidatos que no lo hicieron.
86. Aunado, arguye que es correcto que el precepto se refiera al periodo de precampañas, pues lo que se sanciona es exceder del cinco por ciento del tope de gastos de campaña de la elección respectiva en la precampaña.
87. En el **décimo primer concepto**, argumenta que el establecimiento de los topes de gastos de campaña y su cálculo se sitúa dentro de la libertad configurativa estatal, siendo racional que la campaña para la Gubernatura requiera mayores gastos que aquella para un Ayuntamiento dado el tamaño de población a la que se dirige.
88. En el **décimo segundo concepto**, sostiene que la disposición salvaguarda la equidad en la contienda, ya que la publicidad en inmuebles de propiedad privada, generaría inequidad y una ventaja indebida, además de que causaría contaminación visual, violentando el derecho humano a un medio ambiente sano.
89. En el **décimo tercer concepto**, considera que se regula válidamente una opción para que los candidatos den a conocer sus propuestas, sin que sea necesario que todos los debates incluyan a todos los candidatos, en atención a los intereses de la sociedad.
90. En el **décimo cuarto concepto**, propone que al señalar las “coaliciones” no invade la competencia del Congreso de la Unión para regular dicha cuestión, pues su inclusión se hizo conforme a los parámetros establecidos por el legislador federal.
91. En el **décimo quinto concepto**, argumenta que las declaratorias de validez se otorgan en la etapa posterior a la elección, y los requisitos de elegibilidad de las candidaturas se revisan en la etapa de registro, por lo que se trata de momentos procesales diferenciados.
92. Esto es, si bien pueden no cumplirse los requisitos o dejar de cumplirlos con posterioridad al registro, permanece la posibilidad de su revisión mediante un medio de impugnación.
93. En el **décimo sexto concepto**, argumenta que conforme al artículo 160 de LEEQ, las solicitudes de registro de las candidaturas deben salvaguardar una integración paritaria, por lo que no existe necesidad de reiterar dicho principio en cada artículo para que se considere regulado.
94. En el **décimo séptimo concepto**, responde que el modelo empleado en la legislación local para la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional es acorde con la Constitución Federal, garantizando la proporcionalidad y pluralidad en el órgano legislativo.
95. Aunado, arguye que este precepto no sufrió cambios desde la Ley Electoral de Querétaro expedida en dos mil diecisiete por lo que no constituye un acto legislativo novedoso.
96. En el **décimo octavo concepto**, propone que no se transgrede el principio de paridad de género, pues, a su decir, es lógico iniciar con los partidos que tuvieron una menor votación, ya que los que tuvieron una mayor votación tienen mayor probabilidad de que sus fórmulas atiendan a la paridad de género.

97. En el **décimo noveno concepto**, señala que el artículo 150 de la LEEQ, establece claramente que se deberá atender al órgano competente, por lo que está abierta la posibilidad de que éste sea el órgano federal al que le corresponda la facultad.
98. En el **vigésimo concepto**, argumenta que el plazo de treinta y cinco días es necesario para que se impriman las boletas con los elementos legales necesarios, pues no se pueden imprimir más boletas ni sustituirse en cualquier momento, pues se causaría incertidumbre en los votantes; por lo que hace a las planillas para ayuntamientos, considera que forzosamente deben estar completas, de lo contrario, lo correcto es cancelar su registro.
99. En el **vigésimo primer concepto**, sostiene que, de no presentarse pruebas, es válido que el Tribunal Electoral local, devuelva el expediente a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del IEEQ, a fin de que practique las diligencias necesarias, incluyendo la adquisición de los medios de prueba necesarios.
100. En el **vigésimo segundo concepto**, arguye que la suplencia de la queja en los procedimientos de nulidad de votación de casillas o elecciones retrasaría la resolución de los procedimientos, y atentaría contra la certeza de la elección, por lo que las causas de invalidez deben ser señaladas adecuadamente por el accionante de tales medios. Sustenta su afirmación en la jurisprudencia 9/2002 y la tesis XCCCVIII/2002, ambas de la Sala Superior.
101. En el **vigésimo tercer concepto**, sostiene que no se causa inseguridad jurídica, pues sí se establece de forma clara y precisa cómo se computarán los plazos dentro y fuera del proceso electoral. En todo caso, considera que dicho precepto no fue motivo de reforma, por lo que resulta en un acto consentido.
102. En el **vigésimo cuarto concepto**, argumenta que se salvaguarda la seguridad y certeza jurídica en el proceso, pues la prosecución judicial en materia electoral requiere cargas procesales a las partes, de ahí que, si se previera de otra forma, se atentaría contra el equilibrio procesal.
103. En el **vigésimo quinto concepto**, aduce que la norma busca la permanencia de los funcionarios, garantizando la estabilidad en el cargo. Además, considera que no existe afectación al interés público, por el contrario, se garantiza la experiencia y el conocimiento del funcionario encargado.
104. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Dado que la Sala Superior, al presentar su opinión, adoptó una metodología diversa a la utilizada por MORENA, para mayor claridad, se retomará el orden de los conceptos de invalidez, tal como fueron presentados en la demanda. La Sala Superior no formuló opinión alguna por lo que hace a los conceptos décimo quinto, décimo sexto, décimo octavo, ni vigésimo primero a vigésimo cuarto.

CONCEPTO DE INVALIDEZ	OPINIÓN	PÁGINA
PRIMERO	<p>La previsión del principio de paridad de género en el nombramiento de los titulares de las secretarías de estado del Poder Ejecutivo local, no encuadra en la materia electoral, por lo que no es dable emitir opinión alguna, respecto del artículo 7 de la Constitución de Querétaro.</p> <p>Respecto de la alternancia de género en las listas para las candidaturas a diputaciones de representación proporcional, son acordes con la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve, pues no se estableció obligación expresa para el constituyente local. Conforme a lo resuelto en la contradicción de tesis 275/2015, las entidades cuentan con libertad para determinar la distribución de diputaciones por cualquiera de los dos principios, así como para establecer las reglas de integración paritaria.</p> <p>Ahora bien, tratándose del artículo 7, párrafo cuarto, de la LEEQ, el precepto es acorde con los artículos 1, 35, fracción II, 39, 40 y 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Federal, ya que no existe obligación de los congresos locales de legislar procedimientos que permitan la emisión del sufragio fuera del territorio de la entidad federativa de que se trate.</p>	4-13

SEGUNDO	<p>Los artículos 5, fracción II, inciso c), y 234, segunda parte, de la LEEQ, podrían ser inconstitucionales, pues se omitió prever como elemento del delito de calumnia, el conocimiento sobre la falsedad de los hechos o delitos divulgados, conforme a lo determinado en las acciones de inconstitucionalidad 48/2017; 97/2016; 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.</p> <p>Por otra parte, es válido que el artículo 5, fracción II, inciso c), de la LEEQ prevea la posibilidad de fincar responsabilidad al partido político por la conducta que desplieguen las personas relacionadas con sus actividades, incluyendo los simpatizantes, dado que al ser entidades de interés público, se consideran como garantes con un deber de vigilancia, aceptando o tolerando tales conductas ilegales, sin perjuicio de la responsabilidad individual.</p>	13-18
TERCERO	<p>Los preceptos impugnados son válidos, conforme al artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal y la jurisprudencia 3/2011, de este Tribunal Pleno.</p> <p>Asimismo, el artículo 171, primer párrafo, fracción III, primer párrafo, de la LEEQ, no resulta inconstitucional, en tanto la constancia de residencia es un requisito adecuado para que las candidaturas acrediten una residencia efectiva en el territorio estatal.</p> <p>En esa línea, el artículo 14, segundo párrafo, de la LEEQ, es válido conforme a los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal y 23, numeral 1, inciso b), y 2 de la Convención Americana, dado que es posible establecer ciertas restricciones al derecho de ocupar cargos públicos. Así, la necesidad de una residencia efectiva deriva de una interpretación funcional del artículo 36, fracción V, de la Constitución Federal y lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas.</p>	18-28
CUARTO	<p>El artículo 20, parte final, de la LEEQ, es constitucional, ya que no contemplar la figura de presidente municipal suplente, se sitúa dentro de la libertad configurativa estatal.</p> <p>Respecto del artículo 98, fracción IV, de la LMIEQ, no es dable emitir opinión especializada, pues no está comprendida en las normas generales que regulan aspectos relativos a los procesos electorales directamente marcados en la Constitución Federal.</p>	28-31
QUINTO	<p>El artículo 23 de la LEEQ, no contraviene la Constitución Federal, al no existir obligación de las legislaturas estatales de implementar un supuesto de elección extraordinaria ante la falta absoluta de las personas que integran la fórmula ganadora de una diputación por el principio de mayoría relativa, solamente estando limitados por lo previsto en la fracción II del artículo 116 constitucional.</p> <p>El artículo 24 de la LEEQ es inconstitucional, pues transgrede los principios de legalidad y certeza electoral, conforme a lo determinado en la acción de inconstitucionalidad 142/2017.</p> <p>Finalmente, tratándose de la constitucionalidad de los artículos 23 de la LEEQ y 99, tercer párrafo, de la LMIEQ, los preceptos son válidos en atención al artículo 41, de la Constitución Federal y 78 bis, párrafo 3, de la LGSMIME.</p>	31-41
SEXTO	<p>El artículo 41, penúltimo párrafo, de la LEEQ, es acorde con la Constitución Federal, ya que no existe disposición que obligue a las entidades federativas a regular el financiamiento privado de los partidos políticos en forma alguna, quedando comprendido en la libertad configurativa estatal, pues el único lineamiento constitucional al respecto, establece que deberá prevalecer el financiamiento público respecto del privado.</p>	41-43

SÉPTIMO	<p>No asiste razón al promovente, pues la previsión del voto de calidad, el régimen de suplencia para el Consejero Presidente y el quórum extraordinario de las sesiones del Consejo, reguladas en los artículos 66, párrafos primero y octavo, 88, párrafos primero y cuarto, 122, párrafo quinto, y 126, párrafo primero, numeral 1, de la LEEQ, son conformes con los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal.</p> <p>Lo anterior, dado que a fin de garantizar la autonomía del IEEQ, se debe evitar cualquier acto que atente contra su funcionamiento, como sería limitar las sesiones del Consejo; además, el voto de calidad, es una atribución que garantiza la funcionalidad del órgano en su toma de decisiones.</p>	43-46
OCTAVO	<p>El artículo 80, párrafo tercero, de la LEEQ, que prevé dejar sin efectos la acreditación, ante los consejos distritales y municipales, de los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes que pierdan los registros de sus candidaturas, es contrario al parámetro constitucional sólo por lo que hace a los partidos políticos.</p> <p>Lo anterior, pues representa una restricción injustificada de los derechos constitucionales de estos actores políticos institucionalizados (artículo 41 de la Constitución Federal) y les impide el cumplimiento de sus fines. Los intereses de los candidatos independientes, por el contrario, sí se limitan a su participación individual.</p>	46-47
NOVENO	<p>En primer lugar, debe declararse infundado el argumento de que el artículo 92, segundo párrafo, de la LEEQ es inconstitucional por no incluir a las autoridades federales dentro de la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas y hasta la culminación de la jornada electoral. Ello es así, porque la ley impugnada prohíbe a las autoridades federales difundir propaganda gubernamental durante las campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral en su artículo 100, fracción IV, inciso c).</p> <p>En segundo lugar, debe calificarse fundado el argumento de que los artículos 92, segundo párrafo, y 100, fracción IV, inciso c), y fracción VIII, de la LEEQ son inconstitucionales. En la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017 este Tribunal Pleno estableció que la regulación de la propaganda gubernamental es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión y, en consecuencia, debe concluirse que la entidad federativa era incompetente para emitir estas normas.</p> <p>Por último, debe calificarse infundado el argumento de que el artículo 92, cuarto párrafo de la LEEQ, es inconstitucional. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, este Tribunal Pleno estableció que la distribución de artículos promocionales utilitarios no viola los principios de autenticidad, equidad y legalidad electorales. Además, la distribución de estos artículos no puede considerarse entrega de dádivas o ejercicio de actos de presión al electorado para obtener el voto, pues el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce reconoce la existencia de los artículos promocionales utilitarios y la validez de su distribución.</p>	47-53
DÉCIMO Y DÉCIMO PRIMERO	<p>Los artículos 99, párrafo décimo tercero, fracción II, segunda parte, y 102, párrafo tercero, fracciones II y III, parte final de la LEEQ, que se refieren a los límites de gasto en precampaña y campaña, no son contrarios a la Constitución Federal.</p> <p>En efecto, el artículo 116 constitucional, fracción IV, otorga amplia libertad de configuración a las legislaturas estatales para definir los topes de gasto.</p> <p>Por lo tanto, los Congresos estatales tienen la facultad soberana para determinar el modelo que defina los límites a los gastos de campaña, mientras se atiendan cabalmente las directrices constitucionales del sistema normativo electoral.</p>	53-57

DÉCIMO SEGUNDO	El artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ, es constitucional, pues bajo una interpretación sistemática de la fracción impugnada con el artículo 103, párrafo primero, fracción II, de la misma, debe concluirse que sí está permitido pintar en propiedad privada siempre que medie permiso escrito del propietario del bien inmueble, por lo que no existe afectación alguna a los derechos a los que hace referencia MORENA.	57-59
DÉCIMO TERCERO	<p>El artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ no hace una regulación deficiente de los debates no obligatorios de las candidaturas en medios de comunicación, que viole la libertad de expresión o el principio de equidad electoral.</p> <p>Partiendo de una interpretación armónica y sistemática de la norma impugnada con el resto de los párrafos del mismo artículo obliga a concluir que los debates deben efectuarse en condiciones igualitarias. Además, el artículo 108, párrafo cuarto, indica que el Consejo General debe fijar parámetros mínimos para la celebración de estos debates, los cuales tienen como función lograr la observancia de los principios rectores en materia electoral.</p> <p>Asimismo, el artículo 108, último párrafo, al establecer que la no asistencia de una candidatura invitada al debate no impedirá la realización del mismo, implícitamente obliga a que se inviten a todas las candidaturas. Apoya lo anterior la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.</p> <p>Por otro lado, la disposición impugnada no es inconstitucional por hacer únicamente referencia a medios de comunicación locales. Ello es así, porque al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2015, este Tribunal Pleno estableció que una norma de otra entidad federativa que sólo hacía referencia a medios de comunicación locales debía interpretarse de manera conjunta con el artículo 218, numeral 6, de la LGIPE, que hace referencia tanto a medios de comunicación nacionales y como a locales.</p> <p>Además, indica que, conforme al artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el diez de febrero de dos mil catorce, la realización o difusión de debates en radio y televisión no se considerará contratación ilegal de tiempos o propaganda encubierta, salvo que exista prueba en contrario, por lo que la norma impugnada no contraviene los principios de certeza y legalidad electorales.</p>	60-64
DÉCIMO CUARTO	La norma impugnada podría resultar contraria a la Constitución porque invade la competencia del Congreso de la Unión para regular todo lo relativo a las coaliciones, prevista en el artículo 73, fracción XXIX-U, constitucional y en el segundo transitorio, fracción I, inciso f), del Decreto de reforma de dos mil catorce, tal como resolvió este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018.	64-69
DÉCIMO SÉPTIMO	<p>El artículo 128 de la LEEQ, en las porciones normativas impugnadas, es inválido. En primer lugar, según la fórmula de asignación, el valor para la distribución de curules restantes luego de la ronda primigenia de asignación no está depurado, lo cual genera una falta de proporción entre la fuerza electoral efectiva de cada partido y la representatividad legislativa.</p> <p>Además, la fórmula de asignación contiene elementos equívocos, contrarios a lo que ha resuelto la Suprema Corte en relación con los parámetros constitucionales para determinar los porcentajes de la votación requeridos con el fin de integrar el sistema de asignación por el principio de representación proporcional (artículo 116 de la Constitución Federal) en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas, así como la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, para elaborar sobre la definición constitucional de los conceptos de la</p>	75-81

	fórmula de asignación por el principio de representación proporcional.	
DÉCIMO NOVENO	Es inconstitucional la regulación de la figura de coaliciones, por las mismas razones expresadas en relación con el concepto de invalidez décimo cuarto.	85-86
VIGÉSIMO	<p>Los artículos 206, párrafo quinto y 209, párrafo cuarto de la LEEQ son constitucionales, pues garantizan los principios de legalidad, seguridad jurídica y certeza en campaña. La regulación sobre la sustitución de candidatos queda comprendida dentro de las facultades del legislador local.</p> <p>En particular, el precepto que impide sustituir a un candidato con motivo de su renuncia dentro de los treinta y cinco días previos a la elección (artículo 206, párrafo quinto de la LEEQ) persigue un fin legítimo y es una medida necesaria para conseguirlo, pues impide sustituciones indebidas. En efecto, las posibles discrepancias entre la boleta impresa y los candidatos efectivamente registrados sólo deben permitirse en los casos excepcionales y eventuales, señalados por el legislador, pero no para causar agravio a los partidos políticos.</p>	85-88
VIGÉSIMO QUINTO	<p>Los artículos 58, fracción II, 61, fracciones VIII y XXXI, y 62, fracción VII, de la LEEQ son constitucionales.</p> <p>En primer lugar, no existe un mandato constitucional que prescriba la elección de la titularidad de la Secretaría Ejecutiva de los OPLES cada renovación parcial de consejerías. El artículo 58 de la LEEQ tampoco es contrario a la seguridad jurídica, ya que sí prevé el plazo específico de duración del cargo.</p> <p>Por otro lado, la determinación sobre la votación necesaria para ratificar al Secretario Ejecutivo se obtiene de una interpretación sistemática de la LEEQ; además, existe libertad configurativa para determinar si ésta debe ser calificada o no.</p> <p>Finalmente, la figura de la ratificación no contraviene en sí misma el principio de paridad. No hay una medida específica que derive de los transitorios de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve que resulte aplicable para los titulares de la Secretaría Ejecutiva. Y, en su caso, los integrantes del Consejo General de los OPLES son los encargados de adoptar las medidas necesarias para cumplir con ese imperativo.</p>	93-97

105. **Opinión del Fiscal General de la República.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento alguno.
106. **Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El Consejero Jurídico del Gobierno Federal no formuló pedimento alguno.
107. **Informe del IEEQ.** El IEEQ señaló que el Proceso Electoral Local 2020-2021, iniciará entre el dieciséis y el treinta y uno de octubre de dos mil veinte.
108. **Informe del INE.** El INE, en cumplimiento a lo solicitado por el Ministro Instructor, remitió a este Alto Tribunal, el Estatuto vigente de MORENA, así como las constancias de su registro nacional, del registro del Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, así como la integración de este último.
109. **Alegatos.** Mediante escrito presentado el veintiuno de agosto de dos mil veinte, el Poder Legislativo local formuló alegatos en la presente acción de inconstitucionalidad.
110. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el día treinta y uno de agosto de dos mil veinte de dos mil veinte, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley

Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción.

II. COMPETENCIA

111. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;³ y Segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁴ toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por un lado, y diversos artículos contenidos en la Constitución del Estado de Querétaro, la LEEQ y la LMIEQ, por el otro.

III. OPORTUNIDAD

112. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado. En materia electoral todos los días son hábiles, para el cómputo de los plazos.⁵
113. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.
114. En particular, en los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos Primero, Segundo, numerales 2 y 3, y Tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieren impugnado normas electorales. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovido por las partes.
115. Decisiones plenarias que se complementaron con el **Acuerdo General 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para que regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.
116. Ahora bien, bajo ese contexto normativo, las normas generales impugnadas, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" No. 46, Tomo CLIII, el **primero de junio de dos mil veinte**; por lo que, el plazo para su impugnación transcurrió del dos de junio al primero de julio, ambos de dos mil veinte.
117. En el caso, MORENA presentó su escrito de demanda ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, a través del Sistema Electrónico, el veintiocho de junio de dos

² **Artículo 105.** 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. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal 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 otorgó el registro. [...]

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

⁴ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. [...]

⁵ **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.

mil veinte. Por tanto, cabe concluir que su presentación resulta **oportuna**. Sin que sea obstáculo que tales demandas se hayan planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por la Corte; ello, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.

118. Ahora bien, el Poder Legislativo local, en general respecto de la LEEQ, y el Poder Ejecutivo local, específicamente respecto de los artículos 5, fracción II, inciso c), 128 y 234, segunda parte, de la LEEQ y 24 de la LMIEQ, plantearon que no se actualiza un nuevo acto legislativo, dado que su contenido guarda estrecha relación o identidad con el texto previo a la reforma legal, lo que resultaría en una actualización de la causal prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria en la materia.⁶
119. Esta Suprema Corte considera que el argumento es **infundado**, pues, en el caso, se actualiza un nuevo acto legislativo para todos los efectos procesales. Lo anterior, dado que todos los artículos reclamados son normas generales y fueron emitidos a partir de decretos que expidieron la totalidad de las legislaciones correspondientes, y conforme a sus preceptos segundo transitorio, respectivamente,⁷ abrogaron la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el primero de junio de dos mil diecisiete y la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial local el veinte de diciembre de dos mil ocho.
120. Es decir, tanto la LEEQ, como la LMIEQ, publicadas el primero de junio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la entidad, deben categorizarse en su totalidad como un diverso acto legislativo que da pie a la presentación de una acción de inconstitucionalidad, al haberse dado un cambio de las disposiciones legales con motivo de la emisión de toda una nueva normatividad que abroga la anterior.⁸ De ahí que no asista razón a los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales.

IV. LEGITIMACIÓN

121. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria en la materia,⁹ disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual se deben satisfacer los siguientes extremos:
- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
 - Que se promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso);
 - Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con las facultades para ello; y
 - Que las normas cuya invalidez soliciten deben ser de naturaleza electoral.
122. En este sentido, MORENA es un Partido Político Nacional con registro ante el INE, y el Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional es Alfonso Ramírez Cuellar, según consta en las certificaciones expedidas por la Directora del Secretariado del INE.
123. Bajo esta línea, el artículo 38, inciso a), de los Estatutos vigentes de MORENA, prevén que el Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional será su representante legal.¹⁰
124. En el caso, se advierte que la acción fue hecha valer por parte legitimada, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, a través

⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

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

⁷ **Artículo Segundo.** Se abroga la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", en fecha 1 de junio de 2017, así como todas las disposiciones legales vigentes de igual o menor jerarquía en la materia, o que resulten contrarias a la presente.

Artículo Segundo. Se abroga la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" en fecha 20 de diciembre de 2008, así como todas sus reformas.

⁸ Similares consideraciones fueron aprobadas por unanimidad de diez votos de este Tribunal Pleno, al resolver el apartado IV de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁹ **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 considerarán 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.

¹⁰ **Artículo 38.** El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. [...]

Estará conformado, garantizando la paridad de género, por veintiún personas cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

a) Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar a la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional. [...]

de su dirigencia nacional, y la demanda presentada fue suscrita por quien cuenta con la facultad para representarlos legalmente en términos de los estatutos que lo rigen.

125. Ahora bien, como se mencionó, los partidos políticos solamente pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando las normas que pretendan impugnar tengan una naturaleza electoral, de no ser así, carecerían de legitimación para el presente medio de control constitucional.
126. Al respecto, esta Suprema Corte, ha establecido que el término “leyes electorales”, para estos efectos, debe distinguir entre cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales, de aquéllas relacionadas de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos.¹¹
127. Dentro de las relacionadas directamente se han establecido: 1) las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales; y 2) los principios para la elección de determinados servidores públicos.
128. Por otra parte, como cuestiones relacionadas indirectamente, se han establecido las reglas sobre: 1) distritación y redistribución; 2) la creación de órganos administrativos para fines electorales; 3) la organización de las elecciones; 4) el financiamiento público; 5) la comunicación social de los partidos políticos; 6) los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario; 7) los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones; y 8) la integración de los órganos jurisdiccionales electorales.
129. De este modo, es posible distinguir un ámbito electoral para efectos de la procedencia, considerando como no electoral para tales efectos todo aquello que no se encuentre dentro de dicha esfera, es decir, aquello que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales. Importante resulta no perder de vista que esta división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando es intentada por partidos políticos.
130. Siendo así, de una lectura integral de las normas impugnadas, este Alto Tribunal, advierte que, *prima facie*, todas ellas están relacionadas directa o indirectamente con la materia electoral, conforme al estándar mencionado.
131. Independientemente de que algunos de los ordenamientos que contienen las normas impugnadas, tal como la LEEQ o la LMIEQ, por sí mismos, aludan a la materia electoral; lo cierto es que los artículos impugnados sí versan sobre los temas mencionados con anterioridad y que este Pleno ha considerado precedentes.
132. Se afirma lo anterior porque las normas combatidas se refieren a temas como: a) el principio de paridad de género y el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero; b) el delito electoral de calumnia; c) los requisitos de elegibilidad para ser Gobernador; d) la figura de suplente del Presidente Municipal y las causas de nulidad de las elecciones municipales; e) los supuestos de convocatoria a elecciones extraordinarias y la imposibilidad de participar de los partidos o candidatos sancionados; f) la prohibición de recibir financiamiento privado; g) las reglas procesales de los consejos del IEEQ; h) la acreditación de los representantes de partidos políticos en los órganos que conozcan de las elecciones; i) la regulación de la propaganda gubernamental durante la veda electoral; j) los gastos permitidos durante la campaña y la precampaña para diversos cargos; k) la regulación de propaganda electoral en propiedad privada; l) la regulación de los debates no obligatorios; m) la regulación de coaliciones, candidaturas comunes y producción de materiales electorales; n) las declaraciones de validez de las elecciones y los supuestos de inelegibilidad; ñ) la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional; o) la sustitución de candidaturas y cancelación de registros de las planillas para Ayuntamiento; p) las reglas procesales en los procedimientos sancionadores o medios de impugnación electoral correspondientes; q) los juicios de nulidad de votación de casillas o elecciones, sus etapas procesales; y, r) la duración del encargo, el proceso de remoción y la ratificación del titular de la Secretaría Ejecutiva del IEEQ.
133. Por tanto, MORENA sí tiene legitimación para impugnar mediante esta vía las normas señaladas, dada la naturaleza electoral de las mismas, para efectos de la procedencia en este medio de control.

¹¹ Similares consideraciones fueron aprobadas por este Alto Tribunal, en los párrafos 33 a 40, de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte electoral), fallada el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete.

134. En consecuencia, al haberse acreditado los requisitos previstos en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria, debe concluirse que la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por **parte legitimada** para ello.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

135. Al rendir su informe, el Poder Legislativo local planteó la actualización de diversas causas de improcedencia. Del análisis de los argumentos vertidos, este Alto Tribunal advierte que se hacen valer cuatro causas diferentes (una de ellas analizada previamente en el apartado de oportunidad, misma que coincide con la única causa de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo local).
136. En primer lugar, el Poder Legislativo local plantea la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción I, de la Ley Reglamentaria en la materia,¹² toda vez que, desde su perspectiva, esta acción se interpone contra decisiones de esta Suprema Corte, ya que los temas impugnados fueron motivo de un pronunciamiento al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2017.
137. Este Tribunal Pleno considera que la causa invocada es **infundada**, dado que MORENA no impugna una decisión de esta Suprema Corte, sino la validez de diversas normas generales emitidas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro.
138. En este sentido, inclusive si la acción de inconstitucionalidad 52/2017 versara sobre algunas normas similares a las que se impugnan en la presente, lo cierto es que MORENA no controvierte la validez de la decisión emitida por este Alto Tribunal, sino la validez de una norma similar que, en todo caso, habría sido motivo de un pronunciamiento previo. Por tanto, es claro que no asiste razón al Poder Legislativo.
139. En segundo lugar, la legislatura local hace valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria,¹³ pues considera que las normas generales reclamadas en la presente acción, ya fueron motivo de pronunciamiento de esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2017.
140. Al respecto, cabe señalar que, la acción de inconstitucionalidad 52/2017, fue resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, en dicho caso, el Partido del Trabajo planteó la inconstitucionalidad del artículo 103, fracción VII,¹⁴ de la entonces vigente Ley Electoral del Estado de Querétaro.¹⁵
141. En contraste, el presente caso se promueve por el Partido Político Morena, reclamando la invalidez de una multiplicidad de preceptos contenidos en la Constitución de Querétaro, la LMIEQ, y la LEEQ vigente.
142. Consecuentemente, se concluye que no se actualizan los requisitos exigidos por la fracción IV, del artículo 19, de la Ley Reglamentaria, pues ninguna de las normas generales impugnadas en la presente fueron materia de pronunciamiento en la acción de inconstitucionalidad 52/2017. Por tanto, este Alto Tribunal considera **infundado** el argumento planteado.
143. En tercer lugar, el Poder Legislativo local considera que se actualiza la causa prevista en el artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria,¹⁶ toda vez que la acción es improcedente contra normas generales en materia electoral.
144. Ahora bien, en el caso, es cierto que se impugnan normas generales en materia electoral, sin embargo, tal y como se señaló con anterioridad, la Constitución Federal legitima a los partidos políticos para reclamar este tipo de normas, e inclusive la misma Ley Reglamentaria exceptúa la aplicación de tal causa tratándose de acciones de inconstitucionalidad.
145. El artículo 19 de la Ley Reglamentaria se encuentra dentro del Título II, relativo a las controversias constitucionales, su aplicación para acciones de inconstitucionalidad, parte de lo dispuesto por el

¹² **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...]

¹³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

¹⁴ **Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: [...]

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

¹⁵ Esta Ley fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de Querétaro el primero de junio de dos mil diecisiete y fue abrogada mediante el artículo segundo transitorio del decreto por el cual se expide la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicado el primero de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad.

¹⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

II. Contra normas generales o actos en materia electoral. [...]

artículo 59,¹⁷ que prevé aplicable a este medio de control, en todo lo no previsto, las disposiciones del título relativo a las controversias. De ahí que en un primer momento pareciera aplicable.

146. Sin embargo, el artículo 65,¹⁸ prevé que en las acciones de inconstitucionalidad, se podrán aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19, con excepción de su fracción II, respecto de leyes electorales, entre otras. Esto es, las causales de improcedencia previstas para las controversias no deben aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad en términos textuales.¹⁹
147. Así, lo que el Poder Legislativo pierde de vista es que, la improcedencia contra normas generales en materia electoral, no podría ser aplicable al caso de las acciones de inconstitucionalidad derivadas del artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución, pues el mismo legitima a los partidos políticos específicamente para promover acciones en contra de leyes electorales, no de otras materias.
148. Esto es, si bien el artículo 19 de la Ley Reglamentaria es, en lo general, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, lo cierto, es que tanto la Constitución, como la Ley Reglamentaria, prevén diversos supuestos de excepción, uno de ellos aplicable en este caso. En consecuencia, el argumento planteado por el Congreso local, debe declararse **infundado**.
149. En consecuencia, todas las causas de improcedencia planteadas son **infundadas** y, al no haberse planteado alguna otra, ni advertirse por parte de esta Suprema Corte alguna de oficio, procede estudiar la cuestión planteada.

VI. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

150. De conformidad con los artículos 41, fracción I, y 71 de la Ley Reglamentaria de la materia,²⁰ por un lado, se deberá precisar las normas generales objeto del presente medio de control; por otro, este Alto Tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos impugnados en la demanda.
151. Para mayor claridad, y derivado de un análisis integral del escrito de demanda presentado por MORENA, se precisarán las normas efectivamente impugnadas en cada concepto de invalidez.
152. Es importante notar que, en el desarrollo de cada concepto de invalidez, la promovente transcribe los artículos impugnados, señalando en ocasiones que “subraya la parte cuya invalidez se demanda”. En atención a lo anterior, y sólo en aquellos casos donde los conceptos de invalidez controvierten efectivamente la parte que MORENA destaca con énfasis, se tienen por impugnadas porciones normativas específicas.

Concepto	Artículos señalados como impugnados en la demanda	Precisión de las normas
PRIMERO	<ul style="list-style-type: none"> ● 7 de la Constitución de Querétaro; y ● 7, párrafo cuarto, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 7 de la Constitución de Querétaro; y ● 7, párrafo cuarto, en la porción normativa “y las determinaciones que para tal efecto emita el Instituto.”, de la LEEQ.
SEGUNDO	<ul style="list-style-type: none"> ● 5, fracción II, inciso c), y 234, segunda parte, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 5, fracción II, inciso c); y 234, en la porción normativa “Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.”, de la LEEQ.

¹⁷ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

¹⁸ **Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

¹⁹ Al respecto, véase el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 1/98, contenido en la tesis de jurisprudencia 3/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ÚNICAMENTE SON APLICABLES LAS NORMAS PREVISTAS EN EL TÍTULO II DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, EN AQUELLO QUE NO ESTÉ PREVISTO EN EL TÍTULO III DE DICHO ORDENAMIENTO”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, febrero de 1999, página 289.

²⁰ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. [...]

Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

TERCERO	<ul style="list-style-type: none"> • 14, párrafos primero, fracción III, y segundo, y 171, primer párrafo, fracción III, primer párrafo, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 14, fracción III, en su porción normativa “y para el caso de la Gubernatura”, y párrafo segundo; y 171, fracción III, de la LEEQ.
CUARTO	<ul style="list-style-type: none"> • 20, parte final, de la LEEQ; y • 98, fracción IV, de la LMIEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 20, última oración, de la LEEQ; y • 98, fracción IV, de la LMIEQ.
QUINTO	<ul style="list-style-type: none"> • 23, párrafos primero y cuarto, y 24 de la LEEQ; y • 99, tercer párrafo, en su porción normativa final, de la LMIEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 23, párrafos primero y último, en la porción normativa “candidatura”; y 24, en la porción normativa “diputaciones y”, de la LEEQ; y • 99, tercer párrafo, en la porción normativa “pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidatura o un nuevo candidato”, de la LMIEQ.
SEXTO	<ul style="list-style-type: none"> • 41, penúltimo párrafo, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 41, penúltimo párrafo, de la LEEQ.
SÉPTIMO	<ul style="list-style-type: none"> • 66, párrafos primero y octavo; 88, párrafos primero y cuarto; 122, párrafo quinto; y 126, párrafo primero, numeral 1, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 66, párrafos primero, en la porción normativa “con las y los integrantes que asistan”, y octavo, en las porciones normativas “simple” y “en caso de empate, será de calidad el voto del Consejero Presidente”; 88, párrafos primero, en la porción normativa “con quienes asistan”, y cuarto, en la porción normativa “teniendo la persona titular de la Presidencia voto de calidad en caso de empate”; 122, párrafo quinto, en la porción normativa “con las y los integrantes presentes”; y 126, párrafo primero, numeral 1, en la porción normativa “con la integración presente”, todos de la LEEQ.
OCTAVO	<ul style="list-style-type: none"> • 80, párrafo tercero, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 80, párrafo tercero, de la LEEQ.
NOVENO	<ul style="list-style-type: none"> • 92, párrafos segundo y cuarto, 99, párrafo tercero, parte inicial, 100, párrafo primero, fracciones IV, inciso b), primera parte, y VIII, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 92, párrafos segundo y cuarto, en la porción normativa “contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos”; 99, párrafo tercero, en la porción normativa “Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios”; 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración, y VIII, de la LEEQ.
DÉCIMO	<ul style="list-style-type: none"> • 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en su segunda parte, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en la segunda oración, que dispone: “La persona precandidata que rebase el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido.”, de la LEEQ.
DÉCIMO PRIMERO	<ul style="list-style-type: none"> • 102, párrafo tercero, fracciones II y III, en su parte final, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 102, párrafo tercero, fracciones II y III, en la porción normativa “sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el municipio respectivo”, de la LEEQ.

DÉCIMO SEGUNDO	<ul style="list-style-type: none"> • 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 103, párrafo primero, fracción VIII, en la porción normativa "<i>privada o</i>", de la LEEQ.
DÉCIMO TERCERO	<ul style="list-style-type: none"> • 108, párrafo quinto, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 108, párrafo quinto, de la LEEQ.
DÉCIMO CUARTO	<ul style="list-style-type: none"> • 109, fracción VI, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 109, fracción VI, de la LEEQ.
DÉCIMO QUINTO	<ul style="list-style-type: none"> • 116, fracciones, I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, inciso b), y 126, numeral 2, fracción I, inciso c), de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 116, fracciones, I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, incisos b) y c); y 126, numeral 2, fracción I, incisos c) y d), de la LEEQ.
DÉCIMO SEXTO	<ul style="list-style-type: none"> • 34, fracción XI, 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto, 128, párrafo tercero, 160, primer párrafo, 162, primer párrafo, 165 y 168, apartado A, fracción III, inciso a), de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 34, fracción XI; 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto; 160, primer párrafo; 162, primer párrafo; 165 y 168, apartado A, fracción III, inciso a), de la LEEQ.
DÉCIMO SÉPTIMO	<ul style="list-style-type: none"> • 128, párrafos tercero, sexto y octavo, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 128 de la LEEQ.
DÉCIMO OCTAVO	<ul style="list-style-type: none"> • 130, párrafo segundo, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 130, párrafo segundo, en la porción normativa "<i>empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles.</i>", de la LEEQ.
DÉCIMO NOVENO	<ul style="list-style-type: none"> • 150, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 150, en las porciones normativas "<i>y coaliciones</i>" y "<i>local y nacional</i>", de la LEEQ.
VIGÉSIMO	<ul style="list-style-type: none"> • 206, párrafo quinto, y 209, párrafo cuarto, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 206, párrafo quinto, y 209, párrafo cuarto, de la LEEQ.
VIGÉSIMO PRIMERO	<ul style="list-style-type: none"> • 227, primer párrafo, fracción I, inciso f), y 237, fracción VI, de la LEEQ; y • 25, fracción IX, de la LMIEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 227, fracción I, inciso f); y 237, fracción VI, de la LEEQ, ambos en sus idénticas porciones normativas "<i>habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior</i>"; y • 25, fracción IX, en la porción normativa "<i>señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente.</i>", de la LMIEQ.
VIGÉSIMO SEGUNDO	<ul style="list-style-type: none"> • 7, párrafo tercero, y 61, fracción III, de la LMIEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 7, párrafo tercero; y 61, fracción III, de la LMIEQ.
VIGÉSIMO TERCERO	<ul style="list-style-type: none"> • 24 de la LMIEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 24, en la porción normativa "<i>contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida</i>", de la LMIEQ.
VIGÉSIMO CUARTO	<ul style="list-style-type: none"> • 25, segundo párrafo, y 29, primer párrafo, fracción I, de la LMIEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> • 25, segundo párrafo; y 29, fracción I, en la porción normativa "<i>y V</i>", de la LMIEQ.

VIGÉSIMO QUINTO	<ul style="list-style-type: none"> 58, fracción II, 61, fracciones VIII y XXXI, y 62, fracción VII, de la LEEQ. 	<ul style="list-style-type: none"> 58, fracción II, en la porción normativa “<i>que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de las consejerías que lo nombraron</i>”; 61, fracciones VIII y XXXI; y 62, fracción VII, de la LEEQ.
------------------------	--	--

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

153. A continuación, se abordarán los conceptos de invalidez formulados por el partido político promovente, de acuerdo con los temas que se advirtieron del análisis integral de la demanda.²¹

TEMA 1. PARIDAD DE GÉNERO

154. En este apartado se analizan los conceptos de invalidez que hizo valer el partido político promovente en relación con el principio de paridad de género contenido en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como con las obligaciones derivadas de los artículos transitorios tercero y cuarto del “Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros” publicado el seis de junio de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

155. En los conceptos de invalidez **primero** y **décimo sexto**,²² MORENA señala que los artículos 7 de la Constitución local,²³ así como los artículos 34, fracción XI,²⁴ 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto,²⁵ 160, párrafo primero,²⁶ 162, párrafo primero,²⁷ 165²⁸ y 168, apartado A, fracción III, inciso a),²⁹ de la LEEQ, omiten garantizar el principio de paridad.

²¹ Para mayor claridad, en el párrafo cuatro del proyecto, se adjunta la tabla temática propuesta.

²² **Precisión de las normas impugnadas:** en la parte inicial del décimo sexto concepto de invalidez, contenido en la página LXXV de la demanda, Morena indica que en este concepto se plantea la invalidez del artículo 128, párrafo tercero, de la LEEQ, el cual define los conceptos que se utilizan para la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Sin embargo, en este concepto no se formulan argumentos para evidenciar la inconstitucionalidad de este párrafo y, además, éste no se incluye dentro de la transcripción de los artículos cuya invalidez pretende evidenciar en este concepto, contenida en las páginas LXXV a LXXVI de la demanda. En consecuencia, éste artículo únicamente será estudiado por esta Suprema Corte al analizar el décimo séptimo concepto de invalidez, en el cual sí se formulan argumentos para demostrar la invalidez de varios párrafos del artículo 128 de la LEEQ.

²³ **Artículo 7.** La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, de éste emana el Poder Público que se instituye exclusivamente para su beneficio; adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

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

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

El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral para todos los cargos de elección popular, corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

La ley regulará las figuras de participación ciudadana.

²⁴ **Artículo 34.** Los partidos políticos están obligados a: [...]

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

²⁵ **Artículo 127.** [...]

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

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

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

²⁶ **Artículo 160.** La solicitud de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes en listas y planillas, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, así como la postulación de personas indígenas, en términos de esta Ley. [...]

²⁷ **Artículo 162.** Las listas de candidaturas de representación proporcional de diputados y Ayuntamientos se integrarán por fórmulas alternando los géneros en cada una de ellas hasta agotar las mismas. Las planillas de mayoría relativa de los Ayuntamientos deberán mantener la paridad en su conformación. [...]

²⁸ **Artículo 165.** En las sustituciones que realicen los partidos, candidaturas independientes o coaliciones, deberán observar el principio de paridad de género y su alternancia, esta última en el caso de las listas o planillas.

²⁹ **Artículo 168.** Recibida la solicitud la persona titular de la Secretaría Ejecutiva o de la Secretaría Técnica del consejo municipal o distrital, verificará que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas independientes cumplan con las disposiciones en materia de paridad de género y representación indígena:

Apartado A. En el caso de que no se cumpla con las exigencias de la paridad de género: [...]

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

a) Si de la lista o planilla se desprende que numéricamente cumple con el requisito de paridad, pero las fórmulas no se encuentran alternadas, se tomará como base para el orden de la lista o planilla el género de quienes integran la primera fórmula y se procederá a ubicar

156. Desde la perspectiva del partido actor, a pesar de la existencia de medidas para garantizar la paridad en las normas locales, el legislador queretano incumplió el deber jurídico de adecuar su marco normativo interno a las obligaciones de paridad que se desprenden del artículo 41 constitucional, en términos de lo previsto por los artículos tercero y cuarto transitorio del Decreto publicado el seis de junio de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.
157. En primer lugar, señala que la Constitución local no desarrolla las bases del principio de paridad. Argumenta que las bases deben estar establecidas en la Constitución local, porque la Constitución Federal establece en su artículo 116, párrafo segundo, que “los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.”
158. En segundo lugar, alega que los artículos impugnados omiten establecer las formas y modalidades que correspondan para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal, sus equivalentes en las entidades federativas y los organismos autónomos, así como medios de defensa del principio paritario en estos nombramientos.
159. En tercer lugar, sostiene que los artículos no prevén la obligación de que los partidos alternen en cada periodo electivo los géneros de las personas que encabezan la lista primaria de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, como se exige para los diputados y senadores del Congreso de la Unión en los artículos 53, párrafo segundo, y 56, párrafo segundo, de la Constitución Federal; ni la obligación del IEEQ de verificar esta obligación de alternancia al asignar las diputaciones por representación proporcional.
160. Estrechamente relacionado con los argumentos anteriores, en el **concepto de invalidez décimo octavo**,³⁰ también solicita que se declare la invalidez del artículo 130, párrafo segundo, de la LEEQ³¹ en la porción que dispone “empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles.” El artículo en cuestión establece el mecanismo a través del cual el IEEQ podrá hacer las sustituciones de fórmulas de diputaciones por el principio de representación proporcional, para garantizar la integración paritaria de la legislatura local.
161. Desde el punto de vista del partido actor, las sustituciones de fórmulas deberían comenzar por las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional de los partidos políticos que no hayan observado el principio de paridad de género, no sólo en la postulación, sino también en la integración de la legislatura estatal por no contar con un número equivalente de diputadas y diputados en la legislatura estatal. Según se desprende de la demanda, MORENA considera que los partidos que incumplen la paridad en la integración son los que postulan a candidatos hombres en sus primeros lugares de la lista de diputaciones por el principio de representación proporcional en periodos electivos consecutivos, en vez de seguir una regla de alternancia del género que encabeza esta lista cada periodo electivo.
162. En esa misma línea, también argumenta que solamente deberían sustituirse fórmulas de los partidos que hayan alcanzado más de una curul por el principio de representación proporcional, más no en aquellos que solamente hayan conseguido la curul en la modalidad de asignación directa por obtener el porcentaje mínimo de la votación válida.
163. Como una precisión previa al comienzo del estudio del concepto de invalidez, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno ha determinado que la acción de inconstitucionalidad no es procedente en contra de omisiones legislativas absolutas, pues la promulgación y publicación de una norma es un presupuesto indispensable para la procedencia de la acción. Sin embargo, sí resulta procedente para analizar omisiones legislativas relativas, es decir, el cumplimiento parcial de una obligación de

en el segundo lugar de la misma a la fórmula inmediata, de género distinto al de la primera, que se encuentren en la lista o planilla, recorriendo los lugares sucesivamente en forma alternada entre los géneros hasta cumplir con el requisito. [...]

³⁰ **Precisión de las normas impugnadas:** En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, se precisa que MORENA no impugna el artículo 130, párrafo segundo, de la LEEQ en su totalidad, sino sólo su porción normativa “empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles.” Ello es así, porque al transcribir el artículo impugnado en la página XC de la demanda, se destaca “la parte subrayada que se propone invalidar”, siendo ésta la porción normativa referida, y, por otro lado, porque los argumentos de MORENA no están encaminados a demostrar la invalidez del resto del párrafo del artículo.

³¹ **Artículo 130.** [...]

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

legislar derivado de que, si bien se emitieron normas para cumplir con ésta, ellas no la cumplen adecuadamente al prever una regulación deficiente.³²

164. En ese orden de estudio, este Tribunal Pleno debe analizar si existe una omisión relativa en una competencia de ejercicio obligatorio. Para ello, es necesario analizar: *i)* si del Decreto de reforma constitucional en materia político electoral publicado el seis de junio de dos mil diecinueve se desprende una obligación de legislar para las entidades federativas, *ii)* si tenían un plazo para realizar tales ajustes a su orden jurídico interno y *iii)* si se incumplió, desde un punto de vista material, con la obligación de adecuar su marco normativo interno al mandato constitucional de paridad.
165. Para contestar los anteriores cuestionamientos, resulta necesario exponer brevemente el contenido de esta reforma constitucional. En ella se hicieron, medularmente, las siguientes modificaciones a la Constitución Federal:
- Se estableció que la elección de los representantes indígenas ante los ayuntamientos debe observar el principio de paridad de género, conforme a las normas aplicables.³³
 - Se especificó que el derecho a la ciudadanía a ser votada a todos los cargos de elección popular debe ser en condiciones de paridad.³⁴
 - Se estableció que la ley deberá establecer las formas y modalidades que correspondan para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y las equivalentes de las entidades federativas, así como los organismos autónomos.³⁵
 - Se previó que, en la postulación de sus candidaturas, los partidos políticos deberán observar el principio de paridad de género.³⁶
 - Se incluyó dentro de los fines de los partidos políticos el fomento de la paridad de género.³⁷
 - Se estableció que las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género son en relación con “las candidaturas a los distintos cargos de elección popular”, no sólo en relación con las candidaturas a legisladores federales o locales, como se señalaba antes de la reforma.³⁸
 - Se determinó que las listas para la elección de diputaciones y senadurías del Congreso de la Unión por el principio de representación proporcional deberán estar conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre hombres y mujeres cada periodo electivo.³⁹
 - Se previó que la ley debe establecer la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género.⁴⁰
 - Se realizaron modificaciones a diversos artículos constitucionales para que estén redactados con lenguaje incluyente, eliminando estereotipos de género y visibilizando a las mujeres en la integración y conformación de órganos del Estado.⁴¹

³² Con apoyo argumentativo en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 5/2008, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro y texto “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, noviembre de 2009, página 701.

³³ Artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal.

³⁴ Artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

³⁵ Artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, el cual fue adicionado mediante la reforma.

³⁶ Artículo 41, fracción I, primer párrafo, de la Constitución Federal.

³⁷ Artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

³⁸ Artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

³⁹ Artículos 53, párrafo segundo, y 56, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

⁴⁰ Artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución Federal, adicionado mediante la reforma en comento.

⁴¹ Se sustituyó la expresión “[e]l varón y la mujer”, por “[l]a mujer y el hombre”, en el artículo 4, primer párrafo; se sustituyó la palabra “ciudadano” por “ciudadanía” en el artículo 35; se sustituyó la palabra “diputados” por “diputadas y diputados” en el artículo 52 y por “diputados y diputadas” en el artículo 53, primer párrafo; se sustituyó la palabra “senadores” por “senadoras y senadores” en el artículo 56, primer párrafo, y por “senadurías” en su segundo párrafo; se sustituyó la palabra “Ministros” por “integrantes, Ministras y Ministros,” en el

166. A su vez, en los artículos tercero y cuarto transitorios del Decreto de reforma constitucional en materia político electoral publicado el seis de junio de dos mil diecinueve se estableció lo siguiente:

TERCERO. - La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quienes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, según corresponda.

Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley.

CUARTO.- Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41.

167. El artículo cuarto transitorio transcrito establece que las legislaturas de las entidades federativas tienen la obligación de ajustar su orden jurídico interno a los mandatos de paridad previstos en el artículo 41 de la Constitución Federal. Por su parte, el artículo tercero transitorio prevé que las exigencias del principio de paridad del artículo 41 constitucional deben ser aplicables a las personas que tomen posesión de cargos de elección popular en el proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor de la reforma constitucional.

168. De lo anterior se infiere que las adecuaciones que deben hacer las entidades federativas para que se observe el principio de paridad respecto de cargos de elección popular locales deben realizarse dentro de un plazo que permita su aplicación a lo largo del próximo proceso electoral local en los que los candidatos a estos cargos serán postulados y elegidos. Conforme al artículo 105 fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en el que vayan a aplicarse, para cumplir con el principio de certeza electoral.

169. En el caso de Querétaro, el proceso electoral siguiente más próximo a la entrada en vigor de la citada reforma es el proceso electoral local que comienza entre el dieciséis y el treinta y uno de octubre de este año.⁴² En consecuencia, la legislatura local debía realizar las adecuaciones necesarias a más tardar noventa días antes de la primera de estas fechas, es decir, el diecinueve de julio de este año. Dado que las normas impugnadas fueron publicadas en el periódico oficial del Estado el uno de junio de este año, debe concluirse que el Congreso local las emitió dentro del plazo otorgado por el constituyente para adecuar sus leyes al contenido del artículo 41 constitucional, y que al día en que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad, el plazo ha fenecido.

170. El siguiente paso es verificar si existe una omisión relativa del Congreso local en la competencia de ejercicio obligatorio descrita en el párrafo anterior. Para ello, es necesario contrastar las diversas normas de la LEEQ que tienen por objeto garantizar el principio de paridad de género, con las obligaciones de paridad de género contenidas en el artículo 41 constitucional. La porción relevante de la norma en cuestión dispone lo siguiente:

Art. 41.- [...]

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

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

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. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso

artículo 94, tercer párrafo; se sustituyó la expresión "Presidente Municipal" por la de "Presidente o Presidenta Municipal" en el artículo 115, fracción I.

⁴² Artículo 22, tercer párrafo, de la LEEQ.

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 con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas 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. [...]

171. Como se mencionó anteriormente, las modificaciones al artículo 41 de la Constitución Federal consistieron medularmente en *i)* prever que la ley deberá establecer las formas y modalidades para que los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y las equivalentes de las entidades federativas, así como la integración de los organismos autónomos, observen el principio de paridad de género, *ii)* establecer la obligación de los partidos políticos de observar el principio de paridad de género en todas las postulaciones a cargos de elección popular y *iii)* estipular que las leyes electorales deben prever reglas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, y no exclusivamente en las relativas a legisladores federales o locales, como se señalaba antes de la reforma.
172. En relación con la primera modificación (i), MORENA argumenta que la regulación de la paridad de género en la LEEQ es deficiente, dado que omite prever las formas y modalidades para que los nombramientos de las personas titulares de las secretarías y los organismos autónomos locales observen este principio. Este Tribunal Pleno considera que el planteamiento es **infundado**.
173. Asiste razón a MORENA cuando considera que la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diecinueve fue en gran medida electoral. Sin embargo, la obligación que prevé el artículo 41, segundo párrafo, de la Constitución Federal de establecer las formas y modalidades para que los nombramientos de titulares de secretarías y organismos autónomos observen el principio de paridad no corresponde a esta materia, pues estos nombramientos no están sujetos a la elección popular.
174. Los procesos de nombramiento de estos titulares corresponden a una cuestión orgánica ajena a los procesos electorales y, por lo mismo, no tienen por qué estar regulados en las disposiciones electorales que impugna, al exceder su objeto. Así, el hecho de que los artículos específicos de la LEEQ que impugna el partido político no previeran las formas y modalidades para garantizar la paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías y organismos autónomos locales no evidenciaría, por sí solo, una regulación deficiente que obligue a declarar su inconstitucionalidad.
175. No pasa inadvertido que recientemente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020 en sesión pública de siete de septiembre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno resolvió un planteamiento *relacionado* con el antes relatado. Sin embargo, a diferencia de aquel asunto, en la presente acción de inconstitucionalidad, MORENA no se inconformó por la integración del IEEQ, ni por la falta de mecanismos para garantizar la paridad en su interior, tampoco lo hizo por la “deficiente regulación del concepto de paridad de género” (énfasis añadido). Lejos de ello, planteó una omisión genérica de prever formas para garantizar la paridad en las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo y en la integración de los organismos autónomos. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad antes referida, el planteamiento se centraba en la invalidez del artículo que definía el concepto mismo de paridad y cuya redacción, sin una interpretación conforme, podía interpretarse como agotándose en la garantía de asignación paritaria de candidaturas.⁴³ De los artículos impugnados de la LEEQ, no se advierte una definición genérica que pudiera prestarse a esa interpretación;⁴⁴ por lo anterior, se considera que no podría llegarse, en suplencia de la queja, a una interpretación conforme como la alcanzada en aquel precedente, pues en todo caso, ante la ausencia de definición, sería directamente aplicable la prevista por la LGIPE.⁴⁵

⁴³ En específico, en este precedente, se combatió el artículo 4, fracción XXV bis, de la Ley Electoral de Tamaulipas que definía, para efectos de esa ley, a la paridad de género como “igualdad política entre mujeres y hombres. Se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular;”

⁴⁴ No se pasa por alto que el artículo 130 de la LEEQ prevé que existe paridad en la conformación cuando los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles; sin embargo, esta definición está acotada a la integración o conformación de un órgano de representación popular y, en específico, se establece para efectos del ejercicio de la facultad del Consejo General de sustitución de fórmulas de listas de diputaciones por el principio por representación proporcional. Por lo tanto, no puede considerarse que esté estableciendo una definición genérica de la paridad de género que sea incompatible con la que prevé la LGIPE.

⁴⁵ Es importante tener en cuenta que fue precisamente la posibilidad de que la definición de la legislación local diera lugar a un concepto de paridad inconstitucional, que se llegó a la necesidad de una interpretación conforme, como quedó asentado específicamente en el párrafo 168 de este precedente que establece lo siguiente: “Sin que se pase a su vez por alto que la definición amplia de paridad de género se encuentra en esa Ley General, la cual es de cumplimiento directo por parte del Estado de Tamaulipas. No obstante, **se opta por declarar esta interpretación conforme** ante la viabilidad de una diversa interpretación de la norma reclamada y de otras disposiciones ley local que pueda demeritar el alcance de esa paridad de género.” (Se ajustará en el engrose)

176. Ahora bien, en lo que se refiere al cumplimiento del principio de paridad de género en relación con cargos de elección popular, en la interpretación del texto anterior del artículo 41 constitucional, este Tribunal Pleno ya había hecho una interpretación extensiva y había establecido que el mandato de paridad de género en el ámbito local era aplicable no solamente al Poder Legislativo de las entidades, sino también a los ayuntamientos, en tanto que su naturaleza plural y de órgano de representación popular lo permitía.⁴⁶
177. Así, en una línea de precedentes, esta Suprema Corte ha dotado de contenido la paridad de género y ha establecido el contenido mínimo de las obligaciones que imponen a las entidades federativas en las elecciones a diputaciones locales y ayuntamientos, tomando como referencia en buena medida las obligaciones establecidas en la LGIPE que, por mandato del artículo segundo transitorio, fracción II, inciso h), del decreto de reformas a la Constitución Federal publicado el diez de febrero de dos mil catorce, debía establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a **legisladores** federales y locales.⁴⁷
178. Debe destacarse, asimismo, que este Tribunal Pleno recientemente interpretó que el principio constitucional de paridad de género no se agota en el registro o postulación de candidaturas antes de la jornada electoral, sino que trasciende a la integración de los órganos. Por ende, se determinó que obliga a las entidades federativas a contemplar medidas en la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorezcan la integración paritaria de los congresos locales, las cuales necesariamente deben ser respetuosas del resto de los principios constitucionales aplicables.⁴⁸
179. Así, es preciso mencionar que, en su gran mayoría, los precedentes de este Alto Tribunal no han perdido su aplicabilidad en lo referente a este principio. Sin embargo, deberá delimitarse en cada caso las conclusiones que ya han perdido fuerza vinculante dado el nuevo texto constitucional, o bien, que necesiten ser moduladas.
180. Algunas de las consideraciones relevantes que han sido reiteradas en diversas oportunidades y que se mantienen vigentes como premisas normativas, al no haberse visto afectadas por el texto constitucional actual, son las relativas a la libertad configurativa de las entidades federativas en el diseño de las reglas y medidas específicas para cumplir con el mandato de paridad de género, así como las relativas a que no existe una **reserva de fuente** para cumplir con este mandato.
181. Es decir, si bien las entidades federativas están obligadas a garantizar el principio de paridad de género —el cual, como ya se mencionó, no se agota en las reglas de postulación, sino que debe trascender a la integración de los órganos—, tienen competencia para establecer el diseño de los mecanismos y reglas específicos para garantizar su cumplimiento en su régimen interno, sin tener que replicar las reglas y mecanismos específicos establecidos en las disposiciones aplicables para

⁴⁶ De conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce.

⁴⁷ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de treinta de agosto de dos mil quince; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de diez de septiembre de dos mil quince; 126/2015 y su acumulada 127/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

⁴⁸ Ver la tesis jurisprudencial 11/2019, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro y texto "PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. De la interpretación gramatical, teleológica, sistemático-funcional e histórica del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el principio de paridad entre los géneros trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas y, por lo tanto, no se agota en el registro o postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos antes de la jornada electoral. En esta tesitura, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer en su normativa local acciones tendientes a la paridad de género para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños. Ciertamente pueden existir múltiples variantes en la implementación de tales medidas correctivas en el ámbito local, pues la distribución específica entre legisladores locales de mayoría relativa y representación proporcional forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas. Además, en los procesos electorales locales la paridad de género necesariamente coexiste con otros principios constitucionales que también deben ser respetados (por ejemplo: legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad). No obstante, lo cierto es que garantizar —a través de la acción estatal— que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de acceder a los congresos locales no es optativo para las entidades federativas. Por lo tanto, en sistemas electorales con modalidades de "listas abiertas" de candidaturas —es decir, donde los candidatos de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral, como sucede con las listas de "mejores perdedores" de mayoría relativa— o de "listas cerradas no bloqueadas" —es decir, donde el orden de prelación de los candidatos de representación proporcional se determina en función de la votación recibida en la elección de mayoría relativa—, la prohibición de reacomodos por razón de paridad de género en las listas definitivas de candidatos con que los partidos políticos finalmente participan en la asignación de escaños es inconstitucional", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 71, octubre de 2019, tomo I, página 5.

las elecciones federales y lo pueden hacer tanto en sus constituciones locales como en la legislación secundaria, al no actualizarse una reserva de fuente.⁴⁹

182. La vigencia de estos criterios se ve confirmada por el hecho de que la Constitución no prevé un catálogo exhaustivo de reglas y medidas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular,⁵⁰ sino que prevé que éstas deberán establecerse **en las leyes electorales**, sin exigir que estén en las constituciones de las entidades federativas. Asimismo, el artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político electoral publicado el seis de junio de dos mil diecinueve, prevé que las entidades federativas deberán adecuar **su legislación**, para procurar la observancia del principio de paridad, sin exigir que las disposiciones necesarias para garantizar este principio se prevean en un instrumento normativo específico.
183. Conforme a lo expuesto, **son infundados** los planteamientos que el partido político expuso en su primer concepto de invalidez, en cuanto a que el Congreso local tenía la obligación de desarrollar las bases del principio de paridad de género en la Constitución local de la entidad.
184. De acuerdo con el texto actual del artículo 41 constitucional, así como los precedentes de este Alto Tribunal, el deber del legislador local de adecuar su orden jurídico interno al mandato de paridad, en lo que se refiere a los cargos de elección popular, se satisface al incorporar, en cualquier ordenamiento de rango legal interno, puesto que no hay reserva de fuente, las reglas de postulación, conformación y registro de candidaturas que aseguren el respeto de la paridad de género en los órganos representativos locales,⁵¹ sin pasar por alto que este principio no se limita a regir la postulación de las candidaturas, sino que trasciende a la integración de estos órganos. Lo anterior, sin dejar de considerar que estas reglas deberán cumplir con el resto de los preceptos constitucionales, los derechos humanos y el resto de los principios aplicables en la materia, así como que tienen aplicación directa en la entidad federativa las distintas obligaciones que prevén la LGIPE o la LGPP, en lo que resulte aplicable a las elecciones para las legislaturas locales.
185. Ahora bien, MORENA está en lo cierto al señalar que del mandato de paridad se desprende una obligación de que los partidos políticos alternen en cada periodo electivo los géneros de las personas que encabezan la lista de candidaturas por el principio de representación proporcional. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020,⁵² este Tribunal Pleno estableció que el mandato de alternancia por periodo electivo de las listas de candidaturas por representación proporcional en la Federación y las entidades federativas se encuentra inmerso en el contenido genérico del principio constitucional de la paridad de género exigible a los partidos políticos.
186. Asimismo, se coincide con MORENA en que los artículos de la LEEQ no establecen de forma expresa este mandato de alternancia por periodo electivo de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional. Como se indicará con más detalle más adelante, los artículos 160, primer párrafo, y 162, primer párrafo, de la LEEQ,⁵³ ambos impugnados, establecen que la solicitud de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos, coaliciones y

⁴⁹ Los razonamientos relativos a la libertad configurativa de las entidades federativas han sido establecidos por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resueltas en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce; 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, resueltas en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce; 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, resueltas en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas en sesión de diez de septiembre de dos mil quince; y 103/2015, resueltas en sesión de diez de agosto de dos mil quince; 126/2015 y su acumulada 127/2015, resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, resueltas en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis; así como en la contradicción de tesis 275/2015, resuelta en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve. Por su parte, las consideraciones relativas a la inexistencia de fuente pueden encontrarse en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; así como en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

⁵⁰ Del hecho de que la Constitución no establezca un catálogo exhaustivo de reglas y medidas no debe inferirse que no exija la implementación de ciertas medidas específicas. Como se señalará más adelante, al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020, en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte (se ajustará en el engrose), este Tribunal Pleno estableció que del mandato de paridad se desprende una obligación de que se alterne en cada periodo electivo el género de la persona que encabeza las listas de representación proporcional.

⁵¹ Cabe mencionar que este Tribunal Pleno ha determinado que el principio constitucional de paridad de género no resulta aplicable respecto de cargos de elección popular de carácter unipersonal en las acciones de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, resueltas en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas en sesión de diez de septiembre de dos mil quince; y 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

⁵² Acción de inconstitucionalidad 140/2020, resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte (se ajustará en el engrose).

⁵³ **Artículo 160.** La solicitud de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes en listas y planillas, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, así como la postulación de personas indígenas, en términos de esta Ley. [...]

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

candidaturas independientes deben integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, así como que las listas de candidaturas de representación proporcional de diputados y ayuntamientos se integrarán por fórmulas alternando los géneros de cada una de ellas hasta agotar las mismas, pero no señalan de forma explícita que deba alternarse en cada periodo electivo el género de la persona que encabeza las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional.

187. Sin embargo, se considera que lo anterior no debe tener como consecuencia la declaración de invalidez de las normas impugnadas, pues éstas admiten una interpretación conforme, de acuerdo con el criterio establecido en el precedente recién citado.
188. En ese asunto, este Tribunal Pleno determinó no invalidar varios artículos de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, a pesar de que no establecían de manera explícita el mandato de alternancia por periodo electivo de las listas de candidaturas por representación proporcional. Ello fue así, porque se señaló que varias de las normas de esta ley, y particularmente su artículo 223, párrafo primero,⁵⁴ aluden de manera genérica al principio de equidad de género, del cual, como se apuntó en párrafos previos, se desprende un elemento de alternancia por periodo electivo. Se estableció que lo anterior permitía hacer una interpretación conforme en el sentido de que, cuando se exige que las candidaturas por representación proporcional observen el principio de paridad de género, ello incluye una alternancia entre los géneros, pero también por periodo electivo.⁵⁵
189. Siguiendo este precedente y dado que los artículos 160, primer párrafo, y 162, primer párrafo, de la LEEQ también aluden de manera genérica al principio de equidad de género, se considera que debe hacerse una interpretación conforme de estos artículos, **en el sentido de que las exigencias de observar la paridad de género en la postulación de candidaturas por representación proporcional, así como de alternar los géneros en las fórmulas de las listas respectivas, conllevan la obligación de alternar el género de la persona que encabeza estas listas en cada periodo electivo.**
190. Tomando en cuenta la interpretación conforme de estos preceptos, son **infundados** los planteamientos que el accionante expone en los conceptos de invalidez **décimo sexto y décimo octavo**, pues el Congreso local sí cumplió con el mandato constitucional de adecuar sus leyes al mandato de paridad de género previsto en el artículo 41 constitucional.
191. Por un lado, en el artículo 7 de la Constitución local previó que los partidos políticos están obligados a establecer las reglas político electorales que garanticen la paridad de género en candidaturas a diputados y fórmulas de ayuntamientos.
192. Asimismo, en la regulación secundaria el legislador local estableció una serie de reglas que tienen como fin garantizar el mandato de paridad en la postulación, en la conformación y registro de candidaturas, así como provisiones adicionales que aseguran un resultado paritario en la integración del Congreso local y los ayuntamientos y, en este último caso, también se observan medidas de paridad horizontal.
193. Las obligaciones derivadas del principio de paridad de género se garantizan en la legislación local a través de las normas siguientes:
- **Postulación paritaria entre hombres y mujeres para todos los cargos de elección popular.** El registro de candidaturas por parte de partidos políticos, coaliciones, candidaturas independientes, en listas y planillas, se debe sujetar al principio de paridad de género (artículos 160 y 161 de la LEEQ).⁵⁶ De igual manera, la paridad en la conformación del congreso y los ayuntamientos debe de ser un valor relevante, independientemente de cual sea el método de selección interna de candidaturas (artículo 164 de la LEEQ;⁵⁷ encuentra su correlativo en los artículos 26, numeral 2, párrafo segundo, 232, numeral 3, y 233, numeral 1, de la LGIPE;⁵⁸ así como 3, numeral 3, de la LGPP).⁵⁹

⁵⁴ **Artículo 223.** Los partidos políticos y coaliciones tendrán derecho de solicitar el registro de candidaturas a elección popular, con independencia del derecho otorgado a los ciudadanos y ciudadanas en lo individual, en términos de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, la Ley General y esta Ley. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales como a las planillas a Ayuntamientos que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IETAM deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros.

⁵⁵ Acción de inconstitucionalidad 140/2020, resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte, párr. 172-177 (se ajustará en el engrose).

⁵⁶ **Artículo 160.** La solicitud de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes en listas y planillas, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros, así como la postulación de personas indígenas, en términos de esta Ley. [...]

Artículo 161. [...]

La solicitud de registro de planillas de Ayuntamientos que presenten candidaturas independientes deberán ajustarse a los mismos criterios de paridad de género y representación indígena que aplica a los partidos políticos.

⁵⁷ **Artículo 164.** Independientemente del método de selección interna de candidaturas por el que hayan sido electas las personas que integren las candidaturas, deberá observarse como un valor constitucionalmente relevante, la conformación paritaria de los órganos legislativo y municipales.

⁵⁸ **Artículo 26.** [...]

2. [...]

- **Integración de fórmulas de candidaturas por personas del mismo género.** Las candidatas propietarias del género femenino, para cualquier cargo, solo podrán tener suplentes del mismo género; en cambio los candidatos propietarios del género masculino, pueden tener suplentes del género femenino (artículos 160, párrafo segundo, y 161, párrafo primero, de la LEEQ,⁶⁰ encuentra su correlativo en los artículos 26, numeral 2, párrafo tercero, y 232, numeral 2, de la LGIPE).⁶¹ Las **sustituciones** de candidaturas también deben observar el principio de paridad de género y alternancia (artículo 165 de la LEEQ).⁶²
- **Postulación paritaria en el ámbito municipal desde un enfoque vertical y horizontal.** En la conformación de planillas de ayuntamientos regirán medidas de paridad vertical y horizontal (artículo 163 de la LEEQ,⁶³ encuentra su correlativo en el artículo 207, numeral 1, de la LGIPE).⁶⁴
- **Regla de alternancia en las listas de representación proporcional en diputados y ayuntamientos.** Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidaturas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad (artículo 162, primer párrafo, de la LEEQ,⁶⁵ encuentra su correlativo en el artículo 234, numeral 1, de la LGIPE).⁶⁶ Asimismo, conforme a la interpretación conforme que se realiza en esta sentencia de los artículos 160, primer párrafo, y 162, primer párrafo, de la LEEQ, el género de las personas que encabezan las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional debe alternarse en cada periodo electivo.
- **Negativa de registro y cancelación de candidaturas.** El IEEQ debe verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de paridad de género para todas las elecciones en el registro de las candidaturas. De no observarse estas reglas, el IEEQ debe realizar un requerimiento para que ello se rectifique. Si no se cumple el requerimiento, el IEEQ negará el registro de candidaturas o suprimirá fórmulas hasta que se cumpla con el mandato de paridad, y, en el caso de que no se cumplan las reglas de alternancia en las planillas o listas de representación proporcional, las reordenará para que cumplan con estas reglas (artículo 168, apartado A, de la LEEQ,⁶⁷ encuentra su correlativo en los artículos 232, numeral 4, y 235 de la LGIPE).⁶⁸

En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejales, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género. Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria. [...]

Artículo 232. [...]

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías. [...]

Artículo 233. 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y Alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución.

⁵⁹ **Artículo 3.** [...]

3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática, la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación paritaria en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas. [...]

⁶⁰ **Artículo 160.** [...]

En las candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional que se registren por fórmulas, cuando el propietario sea del género masculino, el suplente podrá ser de cualquier género, pero si la propietaria fuera del género femenino, su suplente deberá ser del mismo género. [...]

Artículo 161. En el caso de las candidaturas independientes para diputaciones por el principio de mayoría relativa, cuando el propietario sea del género masculino, el suplente podrá ser de cualquier género, pero si la propietaria fuera del género femenino, su suplente deberá ser del mismo género. [...]

⁶¹ **Artículo 26.** [...]

2. [...]

Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria. [...]

Artículo 232. [...]

2. Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación. [...]

⁶² **Artículo 165.** En las sustituciones que realicen los partidos, candidaturas independientes o coaliciones, deberán observar el principio de paridad de género y su alternancia, esta última en el caso de las listas o planillas.

⁶³ **Artículo 163.** Para efectos de la conformación de las planillas de Ayuntamientos, deberá aplicarse para dar cumplimiento al principio de paridad de manera vertical y horizontal.

⁶⁴ **Artículo 207.**

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos en los estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal.

⁶⁵ **Artículo 162.** Las listas de candidaturas de representación proporcional de diputados y Ayuntamientos se integrarán por fórmulas alternando los géneros en cada una de ellas hasta agotar las mismas. Las planillas de mayoría relativa de los Ayuntamientos deberán mantener la paridad en su conformación. [...]

⁶⁶ **Artículo 234.**

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista.

⁶⁷ **Artículo 168.** Recibida la solicitud la persona titular de la Secretaría Ejecutiva o de la Secretaría Técnica del consejo municipal o distrital, verificará que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas independientes cumplan con las disposiciones en materia de paridad de género y representación indígena:

Apartado A. En el caso de que no se cumpla con las exigencias de la paridad de género:

- **Bloques de competitividad.** Se prohíbe que las candidaturas del género femenino sean postuladas de manera exclusiva en distritos o municipios en donde el partido político postulante haya tenido malos resultados electorales, de forma que sea más probable que las personas tengan acceso a los cargos públicos y sean votadas en condiciones de igualdad (artículo 166 de la LEEQ;⁶⁹ encuentra su correlativo en el artículo 3, numeral 5, de la LGPP).⁷⁰
- **Medidas de ajuste para garantizar paridad en la integración de los órganos.** El IEEQ tiene facultades para que, después de la asignación de fórmulas de representación proporcional en el Congreso local, verifique que la integración del órgano es paritaria y, en caso de no serlo, puede sustituir tantas candidaturas como sean necesarias para lograr un resultado paritario (artículo 130, párrafos primero y segundo, de la LEEQ).⁷¹ Asimismo, los consejos distritales o municipales tienen la obligación de atender la paridad de género en la integración del Ayuntamiento por lo que, en caso de que la lista registrada no garantice este principio, tendrán que asignar la regiduría a la candidata ubicada en la siguiente posición de la lista del partido que haya obtenido la menor votación (artículo 133, segundo párrafo, de la LEEQ).⁷²

I. Se le requerirá para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, además de apercibirlo de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá como no presentada la solicitud;

II. Para determinar a qué candidaturas se le negará el registro, en el caso de las de mayoría relativa, se realizará un sorteo entre las fórmulas registradas por el partido político o coalición para determinar cuáles de ellas perderán su registro, hasta satisfacer el requisito de paridad entre los géneros, siempre guardando la proporción en la distribución de los distritos y municipios en relación con su votación;

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

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

b) Si numéricamente la lista o planilla no se ajusta al requisito de paridad, se suprimirán de la respectiva lista o planilla las fórmulas necesarias hasta ajustarse a la paridad de género, iniciando con los registros ubicados en los últimos lugares de cada una de las listas o planillas, constatando la alternancia de las fórmulas de distinto género para lo cual, en su caso, se seguirá el procedimiento establecido en el inciso anterior; y

IV. Tanto en el caso de mayoría relativa como de representación proporcional, la negativa del registro de candidaturas se realizará respecto de la fórmula completa, es decir, de las personas propietaria y suplente. En el caso de las planillas de Ayuntamiento, además tendrá como consecuencia la negativa de registro de la planilla completa. [...]

⁶⁸ **Artículo 232.** [...]

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros. [...]

Artículo 235.

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 233 y 234, el Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, en el ámbito de sus competencias, le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.

2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidaturas, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, en el ámbito de sus competencias, le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de incumplimiento se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

⁶⁹ **Artículo 166.** Los partidos políticos tienen la obligación de no destinar exclusivamente personas de un solo género a aquellos distritos o municipios en los que tuvieren los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral inmediato anterior. Se exceptúa de lo anterior a los partidos políticos que contiendan en su primera elección. Para dar cumplimiento a lo anterior, deberán atenderse criterios objetivos con los cuáles se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autodeterminación de los partidos políticos.

Para el efecto, el Consejo General aprobará una lista para cada partido político, con los distritos y municipios que conforman el Estado, misma que se dividirá en tres bloques iguales, el primero con el porcentaje de votación más baja, el segundo con el porcentaje de votación media y el tercero con el porcentaje de votación más alta que haya obtenido cada partido político en la elección que corresponda con base en los resultados de la última elección.

Los partidos políticos integrarán paritariamente cada bloque, pero en el caso de que se conformen por números impares, garantizarán la alternancia de los géneros subrepresentados entre cada bloque.

Se privilegiará la conformación paritaria de las candidaturas en distritos y municipios conforme a los bloques referidos, sobre cualquier derecho individual que pudiera alegarse.

Si se realiza una redistribución, la base de resultados que deberá considerar el Consejo General, será la que resulte de las secciones electorales que conformen los nuevos distritos.

⁷⁰ **Artículo 3.** [...]

5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

⁷¹ **Artículo 130.** Con la finalidad de garantizar la integración paritaria y representación indígena en la Legislatura se realizarán las sustituciones necesarias a la asignación de diputaciones de representación proporcional.

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

⁷² **Artículo 133.** [...]

Los consejos distritales o municipales, deberán atender la paridad de género en la integración de los Ayuntamientos, para tal efecto, podrán realizar los ajustes necesarios conforme lo siguiente:

a) Tomando como referencia los resultados obtenidos en la elección correspondiente comenzará con el ejercicio de asignación de regidurías en el orden de prelación que ocupen las candidaturas de las listas registradas, siempre que ese orden garantice la paridad en la integración del Ayuntamiento.

b) En caso de que el orden de la lista no garantice el principio de paridad, se asignará la regiduría a la candidata que se ubique en la siguiente posición de la lista del partido que haya obtenido la menor votación, y en caso de que corresponda otra regiduría al partido, deberá asignarse a un integrante de sexo distinto.

194. Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno observa que el Congreso local cumple con los requisitos de paridad que impone el artículo 41 constitucional, pues se advierte que estableció medidas para garantizar el cumplimiento de este principio en la postulación de las candidaturas, así como para favorecer la integración paritaria de los órganos representativos de la entidad federativa, en los términos que ha sido definido por este Alto Tribunal y las leyes generales que rigen la materia. Por lo tanto, **no existe la omisión relativa a la que hace referencia el partido político promoviente.**
195. Por otra parte, la impugnación del segundo párrafo artículo 130 de la LEEQ, que prevé la facultad del IEEQ de sustituir fórmulas en la asignación de diputaciones por representación proporcional para garantizar la integración paritaria de la Legislatura, es **infundada**. Ello es así, porque el diseño de la medida de ajuste en la integración del Congreso local pertenece al ámbito de libertad configurativa de las entidades federativas y cumple con los parámetros que garantizan el mandato de paridad constitucional.
196. En principio, el derecho fundamental a votar en una elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional protege únicamente la emisión del sufragio a favor de un partido político o coalición de partidos, pero no la elección de una persona o fórmula de personas en específico. Ello es así, porque el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano y porque considerar lo contrario comprometería la realización de diversos fines constitucionales a los que los partidos políticos están obligados a contribuir como entidades de interés público, entre ellos la paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales. Por lo anterior, este Tribunal Pleno ha establecido que las acciones que para la asignación de diputaciones de representación proporcional reajusten las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños y, por consiguiente, otorguen curules a los candidatos de un género sub-representado en el partido favorecido, no vulneran el derecho fundamental de los ciudadanos al sufragio activo.⁷³
197. En relación con estas medidas de ajuste, en la contradicción de tesis 275/2015, este Tribunal Pleno concluyó que las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer en su normativa local acciones tendientes a la paridad de género en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. En este precedente no se estableció que estas acciones o medidas deban tener un diseño o implementación específica, aunque sí se indicó que deben ajustarse al resto de los preceptos constitucionales, así como que podrían tener que ceder en su aplicación en la medida que se opongan a otro derecho fundamental o los principios rectores en materia electoral.⁷⁴
198. De la lectura del artículo 130 de la LEEQ, este Alto Tribunal advierte que prevé una medida encaminada a favorecer la integración paritaria del órgano legislativo de la entidad en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Según MORENA, el diseño de esta medida es inconstitucional porque la sustitución de fórmulas para asegurar la integración paritaria en el Congreso local no debería comenzar por las listas de los partidos políticos con menor porcentaje de votación estatal emitida. Más bien debería comenzar por las listas de los partidos políticos i) que incumplen el principio de paridad en la postulación de candidaturas, así como en la integración del órgano –por no contar el partido con un número igual de diputadas y diputados en la legislatura estatal– y ii) que hayan obtenido al menos dos diputaciones de representación proporcional.
199. Respecto del primer planteamiento, según se analizó párrafos arriba, el artículo 168, apartado A, de la LEEQ establece que el IEEQ debe verificar el cumplimiento de las reglas para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas. En caso de que éstas no se observen, debe realizar un requerimiento para que se rectifique lo anterior y, de no cumplirse, debe negar el registro de tantas candidaturas o fórmulas como sea necesario para el cumplimiento de este principio y, en su caso, reordenar las listas para que cumplan con las reglas de alternancia de género. Cabe señalar que, de acuerdo con la interpretación conforme que se realiza en esta sentencia, esta última obligación

⁷³ Véase la contradicción de tesis 275/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve, así como la tesis 12/2019 que derivó de este asunto, de rubro "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE UN CONGRESO LOCAL QUE REAJUSTEN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DERECHO A ESCAÑOS POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A VOTAR", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 71, octubre de 2019, tomo I, página 6.

⁷⁴ Contradicción de tesis 275/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve, párr. 64 y 88.

también se actualiza cuando se omite cumplir con la regla de alternancia de género por periodo electivo.

200. Así, es claro que en la LEEQ ya existen reglas que aseguran el respeto de la paridad de género en la etapa de postulación. Ello tiene como consecuencia que sea innecesario que, mediante el mecanismo de sustitución de fórmulas para garantizar la integración paritaria de la legislatura que se prevé en la LEEQ, se corrija el incumplimiento del mandato de paridad en la postulación.
201. De hecho, la existencia de reglas que aseguran que se cumpla con el mandato de paridad de género en la postulación tiene como consecuencia que el incumplimiento de este mandato no pueda utilizarse como criterio para determinar por qué lista debe comenzar a hacerse la sustitución. Ello es así porque, una vez ejercidas las facultades del IEEQ previstas en el artículo 168, apartado A, de la LEEQ, todas las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional de los partidos políticos necesariamente estarán conformadas de acuerdo con el mandato de paridad, lo que impide diferenciar a las listas con base en este criterio.
202. Aunado a lo anterior, al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020, este Tribunal Pleno estableció que, contrariamente a lo que sostiene MORENA, no existe un mandato constitucional, como parte de las medidas para observar la paridad de género, que exija a las legislaturas locales que establezcan normas para asegurar que los partidos políticos tengan la misma cantidad de hombres y mujeres en los espacios que les corresponden (a cada grupo partido/grupo parlamentario) al interior del Congreso, ni la misma cantidad de regidoras y regidores en los ayuntamientos.⁷⁵
203. En relación con el segundo planteamiento, el criterio a partir del cual los OPLES comiencen a realizar la sustitución de candidaturas para asegurar la integración paritaria del órgano está dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas. En este caso y de manera abstracta, no se advierte que el criterio de comenzar por el partido político que menor votación haya recibido, aun cuando solo tenga derecho a una diputación de representación proporcional, colisione con otros derechos o con los principios que rigen la materia electoral. Ello es así, sobre todo si se toma en cuenta que, como se mencionó anteriormente, el derecho fundamental a votar en una elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional protege únicamente la emisión del sufragio a favor de un partido político o coalición de partidos, pero no la elección de una persona o fórmula de personas en específico.
204. Por lo expuesto, **se reconoce la validez de los artículos 34, fracción XI, 127, párrafos terceros, fracción I, y quinto, 130, párrafo segundo, en la porción normativa “empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles”, 165 y 168, apartado A, fracción III, inciso a), todos ellos de la LEEQ.**
205. Asimismo, **se reconoce la validez de los artículos 160, párrafo primero y 162, párrafo primero**, bajo una interpretación conforme en el sentido de que las exigencias de observar la paridad de género en la postulación de candidaturas por representación proporcional, así como de alternar los géneros en las fórmulas de las listas respectivas, conlleva la obligación de alternar el género de la persona que encabeza estas listas en cada periodo electivo.
206. Por último, **se reconoce la validez del artículo 7 de la Constitución local**, aclarando que no se emite pronunciamiento por lo que se refiere a la porción normativa “y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable”, cuyo estudio se realizará en el tema siguiente de esta resolución.

TEMA 2. VOTO EN EL EXTRANJERO

207. En su **primer concepto de invalidez**,⁷⁶ MORENA argumenta que los artículos 7 de la Constitución local,⁷⁷ párrafo cuarto, en su porción normativa “y se sujetará a lo previsto en la normatividad

⁷⁵ Acción de inconstitucionalidad 140/2020, resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte, párr. 157-159 (se ajustará en el engrose).

⁷⁶ **Precisión de las normas impugnadas:** En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, se precisa que MORENA no impugna el artículo 7, párrafo cuarto, de la LEEQ en su totalidad, sino sólo su porción normativa “y las determinaciones que para tal efecto emita el Instituto.” Ello es así, porque al transcribir el artículo impugnado en la página V de la demanda, se destaca “la parte subrayada que se propone invalidar”, siendo ésta la porción normativa referida, y, por otro lado, porque los argumentos de MORENA no están

aplicable” y el 7, párrafo cuarto, de la LEEQ,⁷⁸ en su porción normativa “y las determinaciones que para tal efecto emita el Instituto”, son inconstitucionales por regular en forma deficiente el voto de la ciudadanía residente en el extranjero, ya que no reservan a la ley la debida configuración y eficacia de este derecho de la ciudadanía.

208. En ese sentido, el partido político plantea que el Congreso local tiene el deber de regular en la legislación local electoral las bases, reglas y mecanismos para posibilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía al voto en el extranjero, sin que pueda delegar la emisión de esta regulación a los OPLES.
209. Este Tribunal Pleno considera que el argumento es **infundado** por dos razones. La primera es que las bases mínimas para el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos en el extranjero están ampliamente desarrolladas en la LIGPE, que resulta directamente aplicable a las entidades federativas, en términos de los artículos 73, fracciones XXI, inciso a), y XXIX-U, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.⁷⁹ La segunda es que no existe una reserva de ley respecto a las reglas y mecanismos para posibilitar el voto de los mexicanos en el extranjero que imposibilite a los OPLES regular lo que no esté previsto en la LIGPE o, en términos generales, los elementos que resulten necesarios para posibilitar el ejercicio del derecho al voto en el extranjero.
210. Así, en cuanto a la primera razón, este Tribunal Pleno observa que el partido político promovente parte de una premisa falsa en cuanto al alcance de las normas impugnadas, pues considera que su consecuencia normativa es que el IEEQ deberá desarrollar, sin partir de una base mínima prevista en la ley, toda la normatividad relativa al ejercicio del sufragio de los mexicanos en el exterior y que ello vulneraría el derecho al sufragio universal.
211. En realidad, las bases, mecanismos y reglas mínimas que rigen el voto de los mexicanos en el exterior están previstas en el Libro Sexto, Capítulo Único de la LIGPE, conformado por los artículos 329 a 356 de esa ley, mismas que también rigen para la elección de gubernaturas en las entidades federativas.
212. Entre otras cosas, las disposiciones ahí contenidas regulan lo relativo a *i)* los mecanismos para votar en el extranjero (p.ej. entrega de voto personal, voto postal o voto de manera electrónica), *ii)* requisitos para el ejercicio de ese derecho desde el extranjero, *iii)* las reglas relativas al trámite de solicitud para el ejercicio de ese derecho, *iv)* las reglas para asegurar la confiabilidad del padrón electoral y las listas nominales de los mexicanos residentes en el extranjero y evitar duplicidad de domicilios, *v)* las boletas electorales físicas o electrónicas que serán utilizadas por los mexicanos residentes en el extranjero, *vi)* el envío de los documentos y materiales necesarios para que los votantes en el exterior puedan ejercer ese derecho, *vii)* las reglas específicas sobre cómo deben votar los mexicanos residentes en el extranjero de acuerdo al mecanismo que hayan elegido, *viii)* las reglas sobre las boletas electorales que serán válidas y se contabilizarán para la elección respectiva, *ix)* las reglas para el escrutinio y cómputo de los votos recibidos del exterior, *x)* la presentación de los resultados en actas y la integración de los paquetes electorales, *xi)* las reglas y prohibiciones para campañas y propaganda electorales en el extranjero y *xii)* una previsión expresa de que los OPLES deberán ajustarse a los lineamientos que emita el Instituto Nacional Electoral para garantizar el ejercicio de ese derecho.

encaminados a demostrar la invalidez del resto del párrafo del artículo. Por las mismas razones, para efectos de este tema, se tiene por impugnada la porción normativa “y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable”.

⁷⁷ **Artículo 7.** [...]

El voto de la ciudadanía residente en el extranjero será para la elección de la gubernatura del Estado y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable. (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)

⁷⁸ **Artículo 7.** [...]

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

⁷⁹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. [...]

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. [...]

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. [...]

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

213. De esa manera, es falso que las disposiciones impugnadas confieran al IEEQ la facultad de regular el voto desde el extranjero en ausencia de bases mecanismos y reglas previstos a nivel legal, pues ya existen bases mínimas para ejercer el derecho al voto desde el extranjero en la LGIPE.
214. Conforme al marco normativo que rige la modalidad de este derecho, el artículo 329, numeral 1, de la LGIPE,⁸⁰ reserva de manera exclusiva al constituyente local (**reserva de fuente**) la facultad potestativa de establecer que los ciudadanos que residan en el extranjero puedan votar en las elecciones de las entidades federativas. Ello es así, pues establece que los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de gubernaturas “siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados”.⁸¹
215. Ahora bien, una vez que el constituyente local toma la decisión de permitir el ejercicio al voto desde el extranjero, éste se sujeta a las bases mínimas que la LGIPE en relación con este derecho. Si bien la entidad federativa cuenta con libertad configurativa para establecer el modelo de voto en el extranjero que considere más conveniente, esta libertad está condicionada a que la regulación sea compatible con las bases mínimas que ya prevé la LGIPE, las cuales son de aplicación directa.⁸² Ello es incluso concordante con el artículo 7 de la LEEQ, que reconoce que la votación de la ciudadanía con residencia en el extranjero en la elección de la Gubernatura “se sujetará a lo establecido en la Constitución Política, la Constitución Local, las Leyes Generales y las determinaciones que para tal efecto emita el Instituto” (énfasis añadido).
216. Además de lo anteriormente mencionado, es importante destacar que no existe una reserva de ley respecto de la reglamentación de todos los aspectos del derecho al voto desde el extranjero que impida al legislador local delegar a los OPLES la reglamentación de diversas cuestiones necesarias para su implementación.
217. El principio de reserva de ley existe cuando una norma constitucional asigna la regulación de una materia determinada al órgano legislativo mediante una ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo, por lo que excluye la posibilidad de que pueda ser regulada por disposiciones de naturaleza distinta o de rango inferior a la ley, como lo puede ser un reglamento administrativo.
218. En el caso, no se advierte que haya una disposición constitucional en el sentido que argumenta MORENA. Además, la propia LGIPE, en su artículo 356, numeral 1,⁸³ establece de manera amplia una facultad de los OPLES de proveer lo conducente para lograr la adecuada aplicación de las normas que prevé en relación con esta materia, lo que conlleva un reconocimiento de que no es necesario que estén regulados en ley todos los aspectos necesarios para permitir el ejercicio del derecho al voto desde el extranjero en relación con los cargos de elección popular locales en los que esta modalidad de voto es permitida por las Constituciones locales.
219. Por lo expuesto, **se reconoce la validez del artículo 7 de la Constitución local, en su porción normativa “y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable”, así como del artículo 7, párrafo cuarto, de la LEEQ, en su porción normativa “y las determinaciones que para tal efecto emita el Instituto”.**

TEMA 3. DEFINICIÓN DE CALUMNIA

⁸⁰ **Artículo 329.**

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

[...]

⁸¹ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal determinó que las entidades federativas cuentan con libertad, pero no están obligadas a permitir y regular el voto de los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones de gubernaturas. Por mayoría de razón, se estableció que las leyes locales también pueden permitir el voto desde el extranjero para los demás cargos de elección popular locales, siempre y cuando lo regulen de una forma que no sea contraria a las disposiciones de la LGIPE. Este criterio fue reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, resueltas en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce; 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014, resueltas en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce; 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; y 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas en sesión de diez de septiembre de dos mil quince, en las que además se determinó que la decisión de las entidades federativas de no permitir el voto desde el extranjero para las elecciones de diputaciones y ayuntamientos es razonable.

⁸² Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, resueltas en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno estableció que “los estados tienen libertad para regular lo relativo al voto de sus ciudadanos en el extranjero, siempre que no contravengan lo establecido al respecto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”, y que “es dable concluir que queda al arbitrio de las entidades federativas establecer el modelo de voto en el extranjero que más se adecue a sus necesidades e intereses, siempre que sea acorde con lo dispuesto en la legislación general invocada [...]”.

⁸³ **Artículo 356.**

1. El Consejo General y los Consejos de los Organismos Públicos Locales en cada entidad federativa proveerán lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el presente Libro.

[...]

220. En su **segundo concepto de invalidez**,⁸⁴ MORENA plantea la inconstitucionalidad de los artículos 5, fracción II, inciso c), y 234, en su porción normativa, “Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”, ambos de la LEEQ.⁸⁵
221. Por un lado, argumenta que la definición del concepto de calumnia que se hace en las disposiciones impugnadas es contraria al derecho a la libertad de expresión, pues no incluye como elemento del tipo ilícito que el calumniador divulgue los hechos o delitos falsos **a sabiendas** de su falsedad.
222. Por el otro, afirma que la definición del concepto de calumnia prevista en las disposiciones impugnadas también es contraria a los principios de taxatividad y presunción de inocencia, pues permite sancionar a partidos políticos por expresiones de militantes o simpatizantes, lo que constituye una sanción trascendente.
223. El primer argumento hecho valer por el partido político es **fundado** y suficiente para declarar la invalidez de los artículos impugnados. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015⁸⁶ y la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015⁸⁷ ha declarado la invalidez de normas similares, por no incluir dentro de la definición de calumnia que la imputación de los hechos o delitos falsos se haya hecho con conocimiento de su falsedad.
224. El punto de partida para el análisis de la disposición impugnada es la modificación que el constituyente permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Federal mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce, el cual establece lo siguiente:
- Artículo 41.** [...]
- 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.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. [...]
225. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas,⁸⁸ determinó por unanimidad de votos que lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución, sólo protege a las personas frente a las calumnias. Lo anterior, en razón de que la norma constitucional referida fue reformada, y excluyó de su ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos por expresiones que las puedan denigrar.⁸⁹
226. En este mismo precedente, se destacó que resulta relevante proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la participación democrática del pueblo. Más aún,

⁸⁴ **Precisión de las normas impugnadas:** Al inicio de su demanda, MORENA señala que pretende impugnar la segunda parte del artículo 234 de la LEEQ. En términos de los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia, se precisa que por segunda parte el partido político se refiere a la porción normativa “Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”. Esto es así porque, al transcribir los artículos impugnados en la página XVI de la demanda, se destacan “los preceptos legales cuya invalidez se plantea en las porciones subrayadas”, siendo ésta la porción normativa referida.

⁸⁵ **Artículo 5.** Para efectos de esta Ley se entenderá: [...]

II. En lo que se refiere a otros conceptos: [...]

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

Artículo 234. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral. (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)

⁸⁶ Acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de quince de octubre de dos mil quince.

⁸⁷ Acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

⁸⁸ Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de dos de octubre de dos mil catorce.

⁸⁹ Con base en este criterio, este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas que sancionan a partidos políticos por emitir propaganda política o electoral que denigre a instituciones o partidos, por no cumplir con una finalidad imperiosa, en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, resueltas en sesión de diez de noviembre de dos mil quince; 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, resueltas en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete; y 133/2020, resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte.

a través de la información que proveen, contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes. Lo anterior ha sido reconocido, además, en diversos precedentes de este Tribunal Pleno, como las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y 61/2008.⁹⁰

227. Finalmente, es necesario tener presente que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una “sociedad democrática”.⁹¹
228. Ahora bien, este Alto Tribunal ha dicho que el uso cotidiano del término calumnia se refiere a una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño, o bien, a la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad.⁹²
229. A partir de lo anterior y siguiendo las consideraciones reiteradas en los precedentes mencionados, este Tribunal Pleno considera problemática la acepción que el Congreso local estipuló para calumnia, pues en el artículo 5, párrafo II, inciso c) la definió como “[L]a imputación hecha por cualquier persona en su carácter de particular, servidor público o partido político a través de sus representantes, militancia, simpatizantes o candidaturas, de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral” y en el artículo 234 la definió como “la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”. Ello permite advertir que no incluyó un elemento fundamental al definir el concepto, esto es, que la imputación de los hechos o delitos falsos debía hacerse **a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso**.
230. En este sentido, la definición no concuerda con la interpretación que este Tribunal Pleno considera que debe hacerse del término calumnia para que resulte ajustado y proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en este tipo de debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos.
231. Por lo anterior, **se declara la invalidez del artículo 5, párrafo II, inciso c) y del artículo 234, en su porción normativa “Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”, ambos de la LEEQ.**
232. Habiéndose declarado la invalidez de los artículos impugnados, es innecesario realizar el estudio del segundo argumento planteado por MORENA.⁹³

TEMA 4. REQUISITO DE RESIDENCIA EFECTIVA PARA ACCEDER AL CARGO DE GOBERNADOR

233. En su **tercer concepto de invalidez**,⁹⁴ MORENA impugna los artículos 14, fracción III, en la porción normativa “y para el caso de la Gubernatura”, artículo 14, párrafo segundo, y artículo 171, fracción III.⁹⁵ El partido político accionante plantea, en síntesis, que *i*) las personas que hayan nacido en el

⁹⁰ Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de siete de diciembre de dos mil seis. Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de ocho de julio de dos mil ocho.

⁹¹ Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile., párr. 69.

⁹² En los precedentes mencionados, se ha hecho referencia a la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su Vígésima Segunda Edición, que establece lo siguiente:
Calumnia.

(Del lat. *calumniā*).

1. f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.

2. f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.

⁹³ Tesis jurisprudencial 37/2004, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIX, junio de 2004, página 863.

⁹⁴ **Precisión de las normas impugnadas:** Es conveniente precisar que, en el tercer concepto de invalidez, la porción cuya invalidez se demanda es únicamente “y para el caso de la Gubernatura”. Esto es así porque, por un lado, al transcribir los artículos impugnados en la página XIX de la demanda, se destaca “la parte subrayada que se propone invalidar”, siendo ésta la porción normativa referida, y, por otro lado, se aportan argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de la norma “en la medida que cancela el derecho político” de postular a, y en su caso, ocupar la Gubernatura del Estado.

Asimismo, en su demanda el accionante impugna “el artículo 171, primer párrafo, fracción III, primer párrafo”; sin embargo, de la lectura del concepto de invalidez respectivo se advierte que existe un error en los preceptos invocados, corregido en virtud del artículo 71 de la Ley Reglamentaria en la materia.

⁹⁵ **Artículo 14.** Son requisitos para ser postulado y, en su caso, para ocupar cualquier cargo de elección popular, los siguientes:

[...]

Estado de Querétaro no deberían tener que acreditar, **además**, la residencia en el Estado de cuando menos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de la elección para ocupar la Gubernatura, puesto que ello viola el artículo 116, fracción I, de la Constitución, *ii*) que la regla que establece que se pierde el derecho a ser votado en la entidad por residir más de **tres años consecutivos** fuera de la entidad es excesiva y desproporcionada y *iii*) que la excepción a la regla anterior que permite a los queretanos migrantes ser elegibles para cargos de elección popular si se reintegran a su domicilio con **seis meses de anticipación** también resulta inconstitucional pues no es necesaria, ni proporcional.

234. El primer planteamiento del partido político es **fundado** puesto que no se ajusta al parámetro constitucional establecido en el artículo 116, fracción I, último párrafo, que establece como requisito **tasado** para ser electo al cargo de Gobernador el de haber nacido en la entidad federativa correspondiente **o, alternativamente**, el requisito de residencia efectiva de cuando menos cinco años.
235. Este Tribunal Pleno ha identificado en la citada disposición constitucional, algunos requisitos para acceder al cargo de Gobernadora o Gobernador que resultan indisponibles para el legislador local, es decir, que son requisitos constitucionalmente tasados.⁹⁶ Éstos son definidos directamente por la Constitución, sin poder ser alterados por el legislador ordinario. En específico, al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2008,⁹⁷ este Tribunal Pleno los analizó de manera exhaustiva, incluyendo el que ahora nos ocupa.
236. De esta forma, se dijo que el artículo 116, fracción I, establece que sólo pueden ser gobernadores de un Estado: 1) todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad de que se trate, **sin restricción de residencia alguna**, y 2) todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado, con una residencia efectiva **no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios**.
237. Para sustentar el carácter categórico de estas condiciones, se sostuvo que:

Al efecto, resulta conveniente aludir al procedimiento que dio origen al texto del entonces artículo 115, último párrafo, de la Constitución Federal -que corresponde al texto vigente del artículo 116, fracción II, constitucional-, llevado a cabo en mil novecientos diecisiete, por el Constituyente, el que, a través de un interesante debate, aprobó dicho texto, en los siguientes términos: **“Artículo 115. (...) Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”**

De dicho procedimiento, se desprende que la previsión para los no nativos, de tener una residencia no menor a cinco años, efectiva e inmediatamente anteriores a la fecha de los comicios, fue largamente debatida, pues, inicialmente, la propuesta era establecer únicamente que sólo podía ser Gobernador de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento, a fin de que, en las Constituciones Locales, se fijaran las demás reglas para ser Gobernador. Al discutirse tal propuesta, varios Constituyentes se pronunciaron a favor de que, además de ser mexicano por nacimiento, se exigiera ser oriundo y vecino del Estado; otros diputados se opusieron a tal propuesta, apoyándose, primordialmente, en que correspondía a la soberanía estatal fijar los requisitos para ser Gobernador.

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

[...]

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

Artículo 171. A la solicitud deberá acompañarse lo siguiente:

[...]

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

[...]⁹⁶

⁹⁶ Con apoyo argumentativo en la tesis jurisprudencial 3/2011, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”, consultable en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIII, febrero de 2011, página 1630.

⁹⁷ Fallada el doce de enero de dos mil diez.

Con motivo de dicho debate, la 2a. Comisión presentó, modificado, el último párrafo del artículo 115, de la siguiente forma: **“Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección”.**

Respecto de tal propuesta, surgieron las siguientes intervenciones: [...]

Como se aprecia, el debate entre establecer únicamente en la Norma Fundamental el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para ser Gobernador y dejar a la configuración legal de las entidades federativas los demás requisitos para ocupar dicho cargo, como inicialmente se proponía, o bien, fijar no sólo dicha ciudadanía, sino, además, una residencia en la entidad, a fin de que quien se postule la conozca y esté identificado con la misma, dio como resultado el texto del entonces artículo 115, última parte –ya transcrito-, actualmente, artículo 116, fracción I, constitucional. [...]

Además, en aquel precedente se estimó que si bien es cierto que el derecho político de que se trata –ser votado como Gobernador de un Estado- está sujeto a configuración legal estatal, en términos del artículo 35, fracción II, constitucional, ello debe armonizarse con lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, que, de principio, fija tres condiciones para ello: 1) ser ciudadano mexicano; 2) ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y 3) tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales.

Dichas condiciones no son totalmente disponibles al legislador local, pues, como vemos, ser ciudadano mexicano por nacimiento no admite modalidades, es decir, se trata de un imperativo o, como hemos dicho, de una prohibición: quien no sea mexicano por nacimiento, no podrá postularse para Gobernador.

Satisfecha tal condición, se presentan dos supuestos: ser nativo del Estado, o bien, con residencia en él, de lo que se advierte, sin duda alguna, que, para el primer supuesto, no se exige residencia alguna; y, por último, tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local, esto es, las Legislaturas, en ningún caso, podrán fijar, como edad, una mayor a esos treinta años. [...]

Al respecto, cabe recordar que este Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, que trató sobre el tema de las candidaturas independientes, se apoyó, además de lo dispuesto en la Constitución Federal, en diversos tratados internacionales y organismos internacionales, lo que, se estima, también debemos tomar en consideración en el presente caso, a fin de solucionar la problemática que ahora se nos presenta.

En este orden de ideas, tenemos que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como “Pacto de San José”), adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI), de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, respectivamente, señalan: [...]

Destaca de lo anterior, la tendencia a una menor restricción de los derechos políticos, permitiendo el acceso y la participación más amplios de las personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular, es decir, dichas personas no deberán ser excluidas a través de la imposición o exigencia de requisitos irrazonables o discriminatorios. Además, el citado artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

238. En ese sentido, de una interpretación textual, teleológica y sistemática del artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal,⁹⁸ se extrae que es un requisito tasado el establecimiento de que sólo pueden

⁹⁸ Acción de inconstitucionalidad 36/2011, fallada por este Tribunal Pleno el veinte de febrero de dos mil doce. Este criterio quedó reflejado en la tesis 11/2012 derivada de este asunto, de rubro “DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, libro X, julio de 2012, página 241. Este criterio fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, falladas por este Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil

ser titulares del Poder Ejecutivo de una entidad federativa **todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad federativa de que se trate, sin restricción de residencia alguna**, y todos los ciudadanos mexicanos no nativos de la entidad federativa, con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios electorales.

239. Ahora bien, una interpretación posible de la norma que se analiza es que ésta solamente resulta aplicable a los **no nativos** de la entidad federativa y, de esa manera, se da por descontado que los nativos de la entidad federativa son elegibles con independencia de lo dispuesto en el artículo 14 de la LEEQ, en virtud de lo dispuesto por la norma constitucional.
240. Sin embargo, a juicio de este Tribunal Pleno no cabe suponer que la deficiente regulación que se analiza puede subsanarse con una interpretación armónica con el artículo 116, fracción I, último párrafo de la Constitución Federal. Como se ha expresado previamente, estamos ante un requisito constitucionalmente tasado y, en estos casos, “el propio texto constitucional es el que limita la discrecionalidad del legislador, por lo que la intervención y control del Tribunal Constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella”.⁹⁹
241. En ese sentido, no puede ignorarse que, al establecer los requisitos para ocupar el cargo de Gobernador, el legislador local decidió recoger de manera literal uno de los requisitos que se desprenden del artículo 116, fracción I, último párrafo, constitucional y omitir de manera absoluta el requisito de ser nativo de la entidad federativa para poder ocupar dicho cargo. Por lo tanto, esa omisión debe considerarse como una modulación de un requisito constitucionalmente tasado que restringe el derecho al voto pasivo previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional, contrario al parámetro constitucional.
242. En virtud de lo hasta aquí expuesto, asiste razón al accionante por lo que hace a la porción normativa **“y para el caso de la Gubernatura, de cinco años”**, pues con la misma se pretende establecer como requisito para postular al cargo de Gobernador, la residencia efectiva, sin que ésta quede excluida frente a la natividad, de acuerdo con el artículo 116 constitucional.
243. En estrecha relación con lo antes expresado, para este Tribunal Pleno, la intención de restringir el derecho al voto pasivo de la ciudadanía queretana más allá del parámetro constitucional se vuelve evidente al interpretar de manera sistemática la fracción III del artículo 14 de la LEEQ, con el segundo párrafo del mismo artículo, también impugnado, que establece: “Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del estado migrantes [...], por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental.”
244. El artículo 14, segundo párrafo, no deja lugar a duda respecto de que el único criterio para ser elegible a cargos de elección popular es el de la residencia ininterrumpida por al menos cinco años, salvo las excepciones previstas en el propio artículo, entre las que, nuevamente, no se encuentra haber nacido en la entidad federativa. Por lo tanto, también asiste razón al partido político accionante puesto que el segundo párrafo del artículo 14 prevé las excepciones a una regla general (el requisito de necesaria residencia), que es inconstitucional.
245. Así, de la lectura de ambos preceptos, es claro que la intención del legislador local es excluir la posibilidad de ser elegible para cargos de elección popular en esa entidad sobre la base del criterio de nacimiento previsto constitucionalmente sin limitantes de residencia y esa restricción incluye el cargo de Gobernadora o Gobernador puesto que la norma no hace distinción alguna.
246. Por tanto, tiene razón MORENA cuando afirma que la legislación electoral local debía de recoger los dos requisitos previstos constitucionalmente y no sólo uno de ellos. Al excluir una de las condiciones que la Constitución Federal establece para poder ser Gobernadora o Gobernador de una entidad federativa, el legislador local restringió de manera indebida el derecho al voto pasivo.¹⁰⁰
247. Resultando hasta aquí **fundado** el primer planteamiento formulado por el partido político accionante, a ningún fin conduciría dar respuesta al resto de los argumentos formulados por el mismo.

quince y en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, falladas por este Tribunal Pleno el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

⁹⁹ Acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada por este Tribunal Pleno el doce de enero de dos mil diez, página 83.

¹⁰⁰ Sirve de apoyo la acción de inconstitucionalidad 19/2011, fallada por este Tribunal Pleno el veinticuatro de octubre de dos mil once, en donde se estableció puntualmente, en la página 33: “En este orden de ideas, como se apuntó en consideraciones precedentes, si bien conforme al artículo 35, fracción II, del Pacto Federal, es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos ser votados para todos los cargos de elección popular, siempre que cuenten con las calidades que al efecto establezca la ley, lo que implica que estas últimas están sujetas a configuración legal estatal, lo cierto es que el legislador local no goza de una libertad absoluta, pues no puede dejar de atender las condiciones o requisitos que establece la Constitución General de la República. De esta manera, el artículo 35, fracción II, debe interpretarse sistemáticamente con el 116, fracción I, ambos de la Ley Fundamental.”

248. Ahora bien, en lo que concierne al artículo 171, fracción III, de la LEEQ, parecería que, para la accionante, su invalidez derivaría de lo hasta aquí expresado.¹⁰¹ Sin embargo, el mismo refiere a que la solicitud de registro de la candidatura deberá contener constancia de tiempo de residencia, por lo que este Tribunal Pleno considera que no adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad antes identificado. El artículo 171, en su fracción impugnada, solamente establece la manera en la que el IEEQ tendrá por cumplido uno de los requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo público que, por sí mismo, no es inconstitucional.
249. Esto es, el requisito de residencia efectiva de por lo menos cinco años en la entidad federativa no resulta inconstitucional pues, como se ha expuesto, así lo dispone textualmente el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal. Lo que es inconstitucional es la exclusión del resto de los ciudadanos nacidos en la entidad federativa, a los que no les debe resultar exigible cumplir con el requisito de residencia efectiva.
250. En ese sentido, la fracción III del artículo 171 no configura una restricción por sí sola del derecho al voto pasivo, simplemente constituye un medio para acreditar la residencia efectiva, **en caso de no ser nativo**, exigida por el propio artículo 116 de la Constitución Federal. En efecto, aun aplicando directamente el texto constitucional, será necesario acreditarla ante el IEEQ para lograr el registro de la candidatura.
251. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera que **debe declararse inconstitucional** la porción normativa impugnada de la fracción III del artículo 14 de la LEEQ que dice **“y para el caso de la Gubernatura, de cinco años”**, así como el segundo párrafo del mismo artículo que dispone **“Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del estado migrantes que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección, por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental”** pues resulta claro que el legislador local ignoró el parámetro constitucional de elegibilidad para el cargo de Gobernadora o Gobernador de la entidad federativa, relativo a que los ciudadanos mexicanos que hayan nacido en esa entidad federativa no están sujetos, además, a un requisito de residencia efectiva en dicha entidad. Asimismo, **debe reconocerse la validez del artículo 171, fracción III**, en los términos antes apuntados.

TEMA 5. AUSENCIA DE LA FIGURA DEL SUPLENTE PARA LA PRESIDENCIA MUNICIPAL

252. En su **cuarto concepto de invalidez**,¹⁰² el partido accionante plantea la invalidez del artículo 20, en su última oración, que dispone: “Por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente”, de la LEEQ.¹⁰³ Desde su punto de vista, la regulación es inconstitucional porque, al omitir prever la existencia de un suplente para el cargo de presidente municipal, contraviene lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, que establece que, para cada miembro propietario del Cabildo, deberá haber un suplente (5.1).
253. Asimismo, plantea la invalidez del artículo 98, fracción IV,¹⁰⁴ de la LMIEQ porque establece, como causa de nulidad de la elección del Ayuntamiento, que el ganador resulte inelegible. Desde su punto de vista, el precepto es inconstitucional porque: *i)* no es una causa suficiente para anular una elección puesto que el Ayuntamiento no es un cargo unipersonal, sino que se compone de una pluralidad de cargos y *ii)* aun si se reconoce válida la ausencia de un suplente para la presidencia municipal, ésta debería de ser ocupada por el Regidor o Síndico propietarios que nombre el Ayuntamiento, en atención al artículo 36 de la Constitución local (5.2).

TEMA 5.1. Ausencia de la figura del suplente para la Presidencia Municipal

¹⁰¹ Página XXII y XXIII de la demanda.

¹⁰² **Precisión de las normas impugnadas:** En el cuarto concepto de invalidez, se precisa que se tiene por impugnada la última oración del artículo 20, cuando el accionante menciona “el artículo 20, en su parte final”.

¹⁰³ **Artículo 20.** Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por una persona titular de la Presidencia Municipal, dos sindicaturas y por el número de regidurías que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidurías de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Corregidora y El Marqués, habrá seis de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Corregidora y el Marqués, habrá seis de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; en los de Cadereyta de Montes y Tequisquiapan, habrá cinco de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional; y en los demás habrá cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente. (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)

¹⁰⁴ **Artículo 98.** Son causas de nulidad de una elección de diputaciones por mayoría relativa, gubernatura o de un Ayuntamiento, las siguientes: [...]

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

254. El primer planteamiento del concepto de invalidez hecho valer por el partido accionante es **infundado** porque el modelo previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal no exige a las entidades federativas que sus legislaciones contemplen la figura de un suplente para la presidencia municipal de los ayuntamientos.

255. El texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal que servirá como parámetro es el siguiente:

Art. 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. [...]

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. [...]

256. En primer lugar, es importante destacar que este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado sobre un problema idéntico para el caso de la legislación de Coahuila. En la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010,¹⁰⁵ se concluyó que tratándose de los miembros del Ayuntamiento, **la figura del suplente no es obligatoria**.

257. Al respecto, la principal línea de razonamiento que siguió esta Suprema Corte es que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para establecer la manera en la que se debe de proceder cuando exista una vacante en el Ayuntamiento, por cualquier causa, debido a que alguno de los miembros propietarios deje de desempeñar su cargo.

258. La libertad configurativa de las entidades federativas se desprende del propio texto constitucional en el que señala que, en caso de que no exista un suplente, "se procederá según lo disponga la ley". Por tanto, el propio precepto constitucional faculta a las legislaturas locales para que establezcan las normas que deberán observarse a efecto de que las funciones encargadas a los municipios no se vean interrumpidas por la ausencia de los integrantes de los ayuntamientos, pudiendo prever la figura del suplente o alguna otra que consideren adecuada conforme a su orden jurídico interno.

259. En el caso, este Tribunal Pleno observa que la correcta integración del Ayuntamiento y la continuidad de las funciones de los miembros que lo integran se garantiza a partir del mecanismo que prevé el artículo 36 de la Constitución local que establece que "[L]as faltas temporales y absolutas del Presidente Municipal, serán suplidas por el Regidor o Síndico propietarios que nombre el Ayuntamiento". Así, lo dispuesto en el artículo impugnado es congruente con la normativa local para sustituir a este funcionario municipal, en caso de ausencia.

260. En ese sentido, no le asiste la razón a MORENA cuando afirma que el artículo 20, última parte, de la LEEQ va en contra del modelo constitucional previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

261. Por tanto, **se reconoce la validez del artículo 20, última oración, de la LEEQ.**

TEMA 5.2. Adición de una nueva causal de nulidad

262. En la segunda parte de su planteamiento, MORENA impugna el artículo 98, fracción IV, de la LMIEQ que prevé como causa de nulidad de una elección el que la candidatura que gane la elección del Ayuntamiento sea inelegible: aún si la persona titular de la Presidencia fuese inelegible, ello no sería suficiente para anular una elección del respectivo Ayuntamiento, pues suponiendo sin conceder que no hubiera suplente, se aplicaría el artículo 36 de la Constitución local que dispone que las faltas temporales o absolutas del Presidente Municipal, serán suplidas por el Síndico o Regidor propietarios que nombre el Ayuntamiento.

263. Este Tribunal Pleno considera que también es **infundado** este planteamiento, en tanto que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para establecer causales de nulidad de elecciones adicionales a las que prevé el texto constitucional, siempre que al hacerlo no contravengan lo dispuesto en el texto constitucional, violen los principios que rigen la materia electoral o afecten de manera desproporcionada otros derechos fundamentales, lo que no acontece en este caso.

¹⁰⁵ Fallada por este Tribunal Pleno el veinticinco de octubre de dos mil diez.

264. Este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015,¹⁰⁶ analizó los artículos 41, fracción VI,¹⁰⁷ y 116, fracción IV, incisos b), l) y m)¹⁰⁸ de la Constitución Federal, que establecen las bases que deben regir los medios de impugnación y de nulidad para las elecciones federales y locales.
265. En aquel precedente, el Tribunal Pleno entendió que las entidades federativas tienen la obligación de prever un sistema de medios de impugnación que incluya recuento de votos y causales de nulidad de las elecciones de Gobernador, diputados locales y ayuntamientos bajo un régimen de libertad configurativa. Sin embargo, en conjunción con esta facultad legislativa de ejercicio obligatorio, la Constitución impone el mandato de contemplar en este sistema de impugnación y de nulidades ciertas causales de violación específicas, tanto para las elecciones federales, como para las locales.
266. Es decir, el artículo 116, fracción IV, incisos l) y m), delegaba en las entidades federativas, desde el año dos mil siete, una amplia facultad para establecer en su orden jurídico interno las causales de nulidad de las elecciones de Gobernador, diputados y ayuntamientos que estimaran pertinentes, así como un sistema de medios de impugnación que volviera justiciables o efectivas esas causales, tomando en cuenta los diversos principios que rigen la materia electoral.
267. De manera posterior, la reforma a la fracción VI del artículo 41 constitucional, moduló la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas de manera que, al margen de las causales de nulidad que el legislador estatal considere prudentes adicionar respecto de las elecciones de Gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos, debe de tomar en cuenta, ya sea en su incorporación a la legislación local o en su aplicación directa por las autoridades locales, las causales de nulidad ahí previstas, sin introducir nuevos elementos, requisitos o condicionantes a fin de acreditar dichas violaciones.
268. En este caso nos encontramos en el tipo de causales de nulidad que responden a la libertad configurativa de las entidades federativas, puesto que no se trata de las tres causales previstas de manera directa en el artículo 41 constitucional, que se actualizan cuando: i) se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; ii) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y iii) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.
269. Desde la perspectiva de la libertad configurativa de la que goza el Congreso local resultan **infundados** los argumentos hechos valer por el partido accionante porque no logran demostrar, ni este Tribunal Pleno advierte, que el diseño legislativo elegido contravenga alguna norma o fin

¹⁰⁶ Fallada por este Tribunal Pleno el once de febrero de dos mil dieciséis.

¹⁰⁷ **Artículo 45.** [...]

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, **incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato**, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, **de consulta popular y de revocación de mandato**, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

(No pasa desapercibido que la base VI del artículo 41 constitucional fue reformada mediante decreto de veinte de diciembre de dos mil diecinueve, posterior a la resolución de la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015. El **énfasis** es propio y se añade en las porciones que fueron adicionadas, mediante este Decreto, al texto previo que databa de la reforma de dos mil siete. Como se extrae del mismo, la reforma de diciembre de dos mil diecinueve, en materia de consulta popular y revocación de mandato, no repercute directamente en la vigencia del precedente, por lo que al estudio concreto se refiere.)

¹⁰⁸ **Artículo 116.** [...]

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

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; [...]

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y [...].

previsto constitucionalmente, los principios que rigen la materia electoral, o bien, que atente contra algún derecho fundamental.

270. Por el contrario, la norma es razonable en el contexto del marco normativo electoral local. Como se analizó párrafos arriba, la legislación de la entidad federativa no prevé que exista un presidente municipal propietario y uno suplente, sino solamente uno propietario. De esa manera, resulta razonable que la inelegibilidad de la persona que compite por la presidencia municipal culmine en la nulidad de la elección respectiva, en tanto que no hay un presidente municipal suplente que pueda tomar posesión del cargo.
271. Sin embargo, lo que sí resultaría violatorio de la Constitución Federal, sería que, ante la inelegibilidad de la presidenta o presidente municipal, tomara posesión del cargo alguna candidatura de regidor o síndico propietario que no se haya postulado para competir por ese cargo. Contrario a lo que plantea el partido actor, las reglas de suplencia previstas en el artículo 36 de la Constitución local operan cuando el Ayuntamiento está integrado, pero no pueden operar para integrar el órgano municipal en la etapa electoral.
272. La conclusión anterior se sustenta en dos razones. La primera es meramente formal, no se puede suplir una ausencia temporal o definitiva de un presidente municipal que no ha sido electo, pues en estricto sentido no se trata de un presidente municipal. La segunda razón es que suplantar a una candidatura de mayoría relativa, con cualquier otra persona que no haya aparecido en la boleta electoral compitiendo para ese cargo el día de la jornada electoral, resultaría violatorio de los principios de certeza electoral, y violatoria del derecho al voto activo de la ciudadanía del Ayuntamiento correspondiente.
273. Lo anterior, porque para que la ciudadanía pueda ejercer en plena libertad su derecho al voto activo, es necesario que tenga información precisa sobre los cargos que va a elegir. Una vez que el voto ha sido emitido, las condiciones fundamentales que llevaron a la ciudadanía a emitir su voto en el sentido que lo hicieron no pueden variar, entre las que al menos se encuentran: *i)* la temporalidad para el cargo que se votó, y *ii)* el cargo para que el que se votó y *iii)* en el caso de un cargo de mayoría relativa como la presidencia municipal, las personas en específico que integraban la candidatura que votó. Cualquier modificación posterior a la elección en estos rubros, es violatoria del derecho al voto activo prevista en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal.
274. Por las consideraciones expuestas, **se reconoce la validez del artículo 98, fracción IV, de la LMIEQ.**

TEMA 6. MECANISMOS PARA CUBRIR VACANTES DEFINITIVAS EN DIPUTACIONES DE MAYORÍA RELATIVA

275. En su **quinto concepto de invalidez** y en lo relativo a esta temática,¹⁰⁹ el promovente solicita que se declare la invalidez de los artículos 23, primer párrafo y 24 de la LEEQ, en la porción normativa “diputaciones y”.¹¹⁰
276. En primer lugar, estima que el artículo 24 de la LEEQ, en la porción impugnada, permite que una candidatura propietaria y suplente en diputaciones por mayoría relativa, pueda ser sustituida por otra fórmula distinta que haya sido registrada en las listas de representación proporcional, lo cual resulta violatorio de los artículos 35, fracciones I y II, 41, párrafos primero y tercero, fracción IV, último párrafo y 116, párrafo segundo, fracción II y tercero de la Constitución Federal (**6.1**).
277. En segundo lugar, en atención al mismo parámetro y añadiendo el artículo 63 constitucional, señala que el primer párrafo del artículo 23 de la LEEQ debería contemplar, en caso de que haya una vacante permanente para las diputaciones de mayoría relativa, que se convocara extraordinariamente a elecciones (**6.2**).

¹⁰⁹ **Precisión de las normas impugnadas:** Se tiene por impugnada la porción normativa “diputaciones y” del artículo 24, porque en la parte destacada, subraya esta porción indicando que es la misma que solicita sea invalidada.

¹¹⁰ **Artículo 23.** Las elecciones extraordinarias serán convocadas por el Consejo General, cuando se declare nula alguna de las elecciones, ya sea de Gubernatura, diputaciones o Ayuntamientos; asimismo, en los casos previstos por los artículos 15 y 21, fracciones IV y VI, de la Constitución Local. Para tales efectos se procederá en los siguientes términos: [...]

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

TEMA 6.1. Mecanismo para cubrir las vacantes de diputados y regidores en el orden de la lista plurinominal

278. Como fue reseñado, se argumentó que el artículo 24 de la LEEQ era inconstitucional por no distinguir la forma de cubrir vacantes generadas por el principio de mayoría relativa, respecto de la falta absoluta de las electas por el principio de representación proporcional.
279. El proyecto presentado a este Tribunal Pleno consideraba que el planteamiento del partido político era infundado porque la norma impugnada admitía una interpretación conforme.
280. Dado que el artículo 24 de la LEEQ no define de manera expresa a qué tipo de diputaciones le aplica el mecanismo para cubrir vacantes, se proponía que admitía dos interpretaciones.
281. La primera interpretación, era que el artículo 24 buscaba establecer un mecanismo que abarcara las vacantes de diputaciones por el principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional. Interpretado de esa manera, el artículo resultaba inconstitucional, tal como lo sostuvo este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 142/2017,¹¹¹ al analizar una regla en la que de manera expresa establecía la vacantes permanentes de diputados de mayoría relativa se cubrirían a partir de las listas de candidatos de representación proporcional en la legislación de Quintana Roo.¹¹²
282. La segunda interpretación, que se estimaba plausible y constitucional, era que el artículo impugnado se refería de manera exclusiva a las vacantes de diputaciones por el principio de representación proporcional. Lo anterior, se podría inferir a la luz del contexto de la norma. Además, partiendo del principio de presunción de constitucionalidad, se proponía que era razonable suponer que si el legislador previó que las fórmulas se cubrirían a partir de las listas que los partidos políticos registraron por el principio de representación proporcional, entonces su intención era, aun cuando no lo delimitó así expresamente, que solamente las vacancias por ese principio fueran cubiertas a partir de ese mecanismo.
283. Por lo tanto, se proponía reconocer validez a la luz de una interpretación conforme, en el sentido de que debía entenderse que la porción normativa “diputaciones y” prevista en el artículo 24 de la LEEQ se refería exclusivamente a diputaciones por el principio de representación proporcional.
284. Sin embargo, **existió un empate a cinco votos** en relación con la propuesta del proyecto.¹¹³ Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, 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.

TEMA 6.2. Ausencia de un mecanismo de sustitución de vacantes definitivas de diputaciones por mayoría relativa

285. MORENA señaló que el artículo 23 de la LEEQ incurría en una deficiente regulación de los supuestos que deben ser contemplados para la celebración de elecciones extraordinarias. Según lo expuesto por el partido político, ello resultaba en una omisión derivada de una competencia de ejercicio obligatorio, si se tiene en cuenta que los habitantes de cada distrito tienen derecho a estar representados en la legislatura local por la diputada o el diputado electo popularmente por el principio de mayoría relativa. Por lo anterior, la ausencia de previsión de convocar elecciones extraordinarias para cubrir vacantes definitivas de diputaciones por mayoría relativa, contravendría el artículo 63 de la Constitución Federal.
286. En el proyecto, se proponía que el planteamiento del actor era infundado, porque si bien los ciudadanos tienen el derecho a estar representados en el Congreso local a través de una diputación de mayoría relativa, elegida en el distrito uninominal de su residencia, esa obligación no implica que

¹¹¹ Resuelta por este Tribunal Pleno el cinco de diciembre de dos mil diecisiete.

¹¹² Es importante traer a cuenta, con énfasis añadido, la literalidad del artículo impugnado en esa acción de inconstitucionalidad: “**Artículo 52 Bis.** Cuando se produzcan vacantes en la Legislatura por cualquiera de las causas previstas por esta Constitución, si se tratare de Diputados propietarios electos por el principio de mayoría relativa, se convocará al suplente respectivo.

Cuando se actualice la vacante absoluta de la fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa, ésta será cubierta por el integrante de la lista registrada por el mismo partido político bajo el principio de representación proporcional, que siga en el orden de prelación, el cual de forma preferente será del mismo género. [...]”

¹¹³ Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebollo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, votaron a favor de la propuesta original; a su vez, votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Esquivel Mossa no asistió a la sesión de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, previo aviso a la Presidencia del Alto Tribunal.

exista un deber de prever que se convocará a elecciones extraordinarias en el caso de una vacante definitiva.

287. En ese sentido, se estimaba que, el hecho de que no se contemplara un proceso electoral extraordinario para el caso de una vacante definitiva en diputaciones de mayoría relativa no representaba una regulación deficiente de la elección de diputados por ese principio, pues no es posible desprender que exista un mandato para ello en la Constitución Federal.
288. Aunado a lo anterior, se consideraba que la Constitución local, en la figura del suplente, ya preveía un mecanismo de sustitución razonable para asegurar que, ante un posible imprevisto ocurrido a la persona electa como propietaria, la ciudadanía del distrito uninominal afectado no perdiera su representatividad en el Congreso local.
289. Se proponía que, en el caso de que ambas personas se vieran impedidas para ejercer el cargo, la entidad federativa estaba en libertad de evaluar si decidía o no establecer un mecanismo adicional como lo es el de llamar a elecciones extraordinarias, sin que *ex ante*, debiera incluirlo en su legislación local.
290. En virtud de lo anterior, se proponía reconocer la validez del primer párrafo del artículo 23 de la LEEQ.
291. No obstante, se expresó **una mayoría de seis votos** en contra de la propuesta del proyecto, y por la invalidez del precepto.¹¹⁴ Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, 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.

TEMA 7. PROHIBICIÓN PARA LA PERSONA SANCIONADA DE PARTICIPAR EN ELECCIONES EXTRAORDINARIAS

292. En la **segunda parte de su quinto concepto de invalidez**,¹¹⁵ MORENA considera que el artículo 99 de la LMIEQ,¹¹⁶ en la porción normativa impugnada, excluye que la “persona sancionada” pudiera ser el propio partido político, contraviniendo con ello lo dispuesto por el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal. Desde su perspectiva, el artículo impugnado debería impedir la participación de partidos políticos, coaliciones y servidores públicos en elecciones extraordinarias por causa de anulación, y no solamente la de candidatos sancionados, pues ese es el sentido que debe dársele a “persona sancionada” en el referente constitucional.
293. Para el promovente, el artículo 23, último párrafo, de la LEEQ, en la porción normativa “candidatura”, comparte el mismo vicio pues tácitamente exime de la prohibición de participar en elección extraordinaria a quienes no sean una candidatura y hayan dado origen a la irregularidad que determinó la nulidad de la elección.
294. Los planteamientos resultan **infundados**.
295. Este Tribunal Pleno no comparte la lectura que el partido político hace del artículo 41 constitucional, en su fracción VI, que, con énfasis añadido en la parte de mayor relevancia para el tratamiento que nos ocupa, dispone:

Artículo 41. [...]

VI. [...]

¹¹⁴ Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra de la propuesta original. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron a favor. La Ministra Esquivel Mossa no asistió a la sesión de diecisiete de septiembre de dos mil veinte, previo aviso a la Presidencia del Alto Tribunal.

¹¹⁵ **Precisión de las normas impugnadas:** Se tiene por impugnado el último párrafo, en la porción normativa “candidatura”, del artículo 23 de la LEEQ, así como la porción normativa “pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidatura o un nuevo candidato” del tercer párrafo del artículo 99 de la LMIEQ.

¹¹⁶ **Artículo 23. [...]**

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

Artículo 99. Las elecciones de diputaciones de mayoría relativa, gubernatura o de Ayuntamiento, serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

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

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del total del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

296. Dicho artículo constitucional debe de ser leído en relación con el artículo 116, fracción IV, incisos b), l) y m), de la Constitución Federal, que dispone que las constituciones y leyes de los estados deben garantizar que en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad y que se imponga un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; particularizando que se deberán señalar los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación y que se deberán de fijar las causales de nulidad de las elecciones de Gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.
297. Sobre este tema, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015,¹¹⁷ el Tribunal Pleno especificó que aun cuando las legislaturas locales tienen libertad configurativa para determinadas cuestiones, por ejemplo, establecer causales de nulidad adicionales, están condicionadas por los mandatos expuestos de la Constitución que resultan aplicables a todo tipo de elecciones, como el umbral al que debe sujetarse la acreditación de las irregularidades que provoque la nulidad una elección, debiendo ser éste objetivo y material.
298. En esa línea, este Tribunal considera que, aquí también, nos encontramos ante un mandato expreso de la Constitución Federal que debe ser aplicable en todo tipo de elecciones: la persona sancionada no puede volver a participar en el proceso electoral extraordinario.
299. Ahora bien, dado que la entidad federativa elabora sobre este mandato constitucional, es necesario analizar si, a través de su regulación, la entidad federativa está *modulando* el mandato y si tal modulación resulta compatible con el texto constitucional.
300. Por lo que hace al artículo 23 de la LEEQ, de una lectura integral de su último párrafo, se extrae que más allá de pretender regular de forma genérica la participación en las elecciones extraordinarias y la prohibición de participación a la persona sancionada, tiene por objeto regular la participación de un partido político que perdió el registro, en elecciones ordinarias o extraordinarias. A lo anterior, prevé como excepción la postulación de una candidatura en la elección anulada y es solo en ese contexto, que establece la prohibición para esa candidatura, si fue la causante de la "irregularidad", de participar en la elección extraordinaria.
301. De esta forma, atendiendo a la integralidad del precepto, se extrae que el mismo no regula de manera genérica la participación de la persona sancionada en las elecciones extraordinarias, ni pretende modularla, sino que atiende, en específico, al caso de los partidos políticos que perdieron el registro con anterioridad a la fecha de las elecciones y a su excepción: que el partido haya postulado una candidatura en la elección que fue anulada. Es en este contexto que resulta para el legislador local, más específico emplear el término de candidatura, sin por ello *tergiversar* o incidir

¹¹⁷ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión pública de once de febrero de dos mil dieciséis y cuyas consideraciones han sido reiteradas, en otras, en las acciones de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, fallada por este Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete.

- restrictivamente en el ámbito de aplicación del artículo 41, fracción VI, último párrafo de la Constitución Federal.
302. Ahora bien, por lo que hace al artículo 99 de la LMIEQ, en su tercer párrafo, este Tribunal Pleno debe dilucidar si la especificación de que “el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidata o un nuevo candidato” se ajusta a la norma constitucional o si, por el contrario, cuando el artículo 41, fracción VI constitucional dice “persona sancionada” engloba también a partidos políticos o servidores públicos, como lo sugiere el promovente.
303. Así, de la argumentación que hace MORENA en este punto, se advierte que su lectura del artículo 41 constitucional, en la porción relativa al sistema de nulidades, parte de la premisa de que dicha disposición tiene un fin sancionatorio.
304. Este Tribunal Pleno no comparte la interpretación del promovente: el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales previsto en el precepto constitucional referido no tiene un propósito directamente sancionador y, por ello, no es relevante que la comisión de las irregularidades pueda ser cometida tanto por servidores públicos, el partido político que postula el candidato, o por las personas que ocupan las candidaturas, para darle contenido al mismo.
305. Por el contrario, los medios de impugnación cuyo objeto es la nulidad de una elección son el último recurso para salvaguardar **la autenticidad y legitimidad de los resultados de un determinado proceso electoral** y, en consecuencia, **del derecho universal al sufragio y el carácter democrático de nuestras instituciones**.
306. Lo anterior no quiere decir que no existan sanciones previstas en nuestro orden jurídico para los sujetos que cometen las irregularidades previstas en los incisos a), b) y c) del artículo 41, fracción VI constitucional. Lejos de ello, tanto en la legislación electoral, como en la legislación penal, existen distintas sanciones y penas por el rebase de topes de campaña, adquisición indebida de tiempos en radio y televisión, uso parcial de los recursos públicos y operaciones con recursos de procedencia ilícita.
307. En el régimen sancionador electoral establecido por la LGIPE,¹¹⁸ por ejemplo, las penas para los partidos políticos que incurran en los ilícitos mencionados incluyen la amonestación pública, multas, y van hasta la cancelación del registro como partido político.¹¹⁹ Por su parte, las candidaturas pueden ser sujetas también a penas ascendentes, yendo hasta la cancelación del registro como candidato.¹²⁰
308. Considerando, entonces, que el sistema de nulidades de elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, previsto por el artículo 41, fracción VI, **no tiene como fin último determinar las sanciones, sino asegurar un resultado auténtico y legítimo en un proceso electoral**, este Alto Tribunal no extrae motivos para pensar que el Poder Reformador

¹¹⁸ Establecido en el Libro Octavo de la LGIPE, *De los regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno*. El artículo 456 de la LGIPE confirma esta lectura, pues del mismo se extrae que las infracciones previstas en ese ordenamiento, se aplicarán respecto de todos los actores que menciona el partido promovente. En la parte destacada, establece: “**Artículo 456. 1.** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: **a)** Respecto de los partidos políticos: [...]; **b)** Respecto de las agrupaciones políticas: [...]; **c)** Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular: [...]; **d)** Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes: [...]; **e)** Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral: [...]; **f)** Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales [...]; **g)** Respecto de los concesionarios de radio y televisión: [...]; **h)** Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos: [...]; **i)** Respecto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos: [...]”

¹¹⁹ **Artículo 456. 1.** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito

[...]

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, así como las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, con la cancelación de su registro como partido político.

¹²⁰ **Artículo 456. 1.** [...]

c) Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular: [...]

III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

buscaba impedir también la participación de los partidos políticos a los que hubieran pertenecido las personas sancionadas.¹²¹

309. Por lo menos, no se extraen motivos para considerar que el Poder Reformador buscó fijar *a priori* la imposibilidad de los partidos políticos a los que las personas sancionadas pertenecen de contender en las elecciones extraordinarias. Lo anterior no inobserva el régimen sancionador electoral que ya fue mencionado en párrafos anteriores, y que pudiera dar lugar a que el propio partido político se viera sancionado con la pérdida de su registro y, por lo tanto, imposibilitado fáctica y jurídicamente para participar en las elecciones extraordinarias. Sin embargo, considerar que el artículo 41 constitucional, cuando establece la prohibición de participación a la “persona sancionada”, refiere también y automáticamente, al partido político, implicaría una lectura restrictiva de los derechos de militancia de los partidos. En específico, restringiría desproporcionadamente, su derecho de participación política y de asociación, puesto que se les negaría el derecho de postular candidatos en un proceso electoral por hechos ilícitos que no forzosamente les son atribuibles. A su vez, lo anterior afectaría excesivamente los derechos de participación política de los ciudadanos, pues no debe pasarse por alto que, conforme al artículo 41 constitucional, los partidos son entidades de interés público que tienen como parte de su objeto hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público y promover la participación del pueblo en la vida democrática.
310. Por último, la restricción de estos derechos tampoco abonaría a la legitimidad de los resultados electorales. En este punto, conviene traer a cuenta que la participación del partido político con una nueva candidatura, sirve para eliminar las ventajas indebidas que en un determinado momento pudieran haberle otorgado las irregularidades cometidas.
311. Por las razones mencionadas, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 23, de la LEEQ, y del artículo 99, de la LMIEQ, en los párrafos y porciones impugnadas.**

TEMA 8. PROHIBICIÓN DE RECIBIR FINANCIAMIENTO PRIVADO, EN CASO DE NO TENER DERECHO A FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL

312. En su **sexto concepto de invalidez**, MORENA impugna el artículo 41, penúltimo párrafo de la LEEQ.¹²² Desde su perspectiva, el hecho de que un partido político no obtenga el porcentaje mínimo en las elecciones de diputaciones de mayoría relativa para contar con recursos públicos locales, no implica que no pueda recibir financiamiento privado.
313. Lo anterior, porque si el partido político cuenta con registro nacional, entonces tiene derecho a financiamiento público nacional y a competir en elecciones locales. En ese sentido, siempre que el financiamiento público, aunque sea nacional, exceda el monto del financiamiento privado, subsiste el derecho de los partidos políticos nacionales a recibir financiamiento privado, aunque no reciban financiamiento público local.
314. Añade a lo anterior que, si a las candidaturas independientes no les es aplicable el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, los partidos que pierden el derecho a recibir financiamiento público local, deberían poder recibir financiamiento privado.
315. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es **infundado** porque la norma impugnada se ajusta a las bases de financiamiento previstas en los artículos 41, fracción II, y 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal para el financiamiento público local.
316. En relación con el tema de financiamiento público y privado de los partidos políticos, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2015,¹²³ así como la acción de

¹²¹ Si bien la discusión se centró fundamentalmente en las causas que darían lugar a la nulidad, del proceso legislativo que dio lugar a la reforma, no se extrae la voluntad de restringir la participación del partido político en las nuevas elecciones, sino que, la del candidato. Véase en particular la discusión del 3 de diciembre de 2013, en Cámara de Senadores, al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos: “Todo servidor público emanado de un proceso de elección popular debe gozar de legitimidad, por ello es necesario que el marco jurídico establezca los supuestos que permitan sustentarla”. Es de gran relevancia establecer como causales de nulidad de elección el rebase de topes de campaña, el uso de recursos de procedencia ilícita en las campañas o la compra de cobertura informativa de tiempos de radio y televisión.” (p. 33); “Y me parece que en este punto del artículo 41 de la misma forma podríamos compararlo con una cuestión, vaya, una falla del sistema judicial porque, así como nuestro sistema judicial la persona que puede pagar a un buen abogado tiene una correlación directa en la posibilidad de acceder a la justicia, de la misma forma lo que podemos estar validando en este momento es que aquel político, aquel candidato que tenga más dinero, pues tenga más posibilidades de acceder al poder.” (p. 88).

¹²² **Artículo 41.** [...]

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

¹²³ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión pública el quince de junio de dos mil quince. Estas consideraciones fueron retomadas por la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, fallada por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.

inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,¹²⁴ sostuvo el criterio de que la facultad de las entidades federativas para garantizar en sus leyes que los partidos políticos reciban financiamiento equitativo debe ejercerse de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y en las leyes generales en la materia, tal como lo establece el artículo 116, fracción IV, incisos g) y h),¹²⁵ de la Constitución Federal.

317. En virtud de lo anterior, para garantizar que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante el proceso electoral, las entidades federativas deberán legislar atendiendo las bases previstas en el artículo 41 de la Constitución Federal, y en los artículos 50 a 54 de la LGPP, expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U,¹²⁶ en relación con la fracción IV del artículo 116 constitucional.
318. En ese sentido, el artículo 41 constitucional prevé que la ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos nacionales y sus campañas, “debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.¹²⁷
319. Por su parte, la LGPP, en lo que interesa establece:

TÍTULO QUINTO

DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO I

Del Financiamiento Público

Artículo 50.

1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.
2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.

Artículo 52.

1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.
 2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas.
320. Considerando el marco normativo expuesto, este Tribunal Pleno advierte que existen las siguientes premisas normativas que deben regir la solución del planteamiento:
- a. Existe un mandato expreso en el artículo 41, fracción II constitucional y reiterado por el artículo 50, numeral 2, de la LGPP (tanto para partidos políticos nacionales, como locales) que establece que el financiamiento público debe prevalecer sobre el financiamiento privado.
 - b. Las entidades federativas gozan de libertad configurativa para determinar la manera en la que los partidos políticos recibirán financiamiento privado en el ámbito local, atendiendo a las bases de las leyes generales y la Constitución Federal.
 - c. Los partidos políticos nacionales solamente pueden recibir financiamiento público local cuando alcancen el tres por ciento de la votación en la entidad federativa correspondiente.

¹²⁴ Resueltas por este Tribunal Pleno en sesión pública de diez de noviembre de dos mil quince.

¹²⁵ **Artículo 116.** [...]

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

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; [...].

¹²⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. [...]

¹²⁷ **Artículo 41.** [...]

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. [...]

321. Así, a la luz de las premisas normativas expresadas, la norma impugnada establece una regla que tiene como objetivo salvaguardar la prevalencia del financiamiento público respecto del privado en el caso de que un partido político no tenga derecho a recibir financiamiento público local. En ese sentido, si un partido político no tiene derecho a recibir financiamiento público local, la manera que encontró el legislador local de salvaguardar el principio mencionado es que no pueda recibir financiamiento privado en el ámbito local, pues cualquier aportación sería superior al financiamiento público local.
322. No pasa por desapercibido que el partido promovente busca poner de relieve que, tratándose de partidos políticos nacionales, con financiamiento público federal, la prohibición de recibir financiamiento privado local, perdería su racionalidad. Al respecto, este Tribunal Pleno ya ha estudiado planteamientos similares, en los que partidos políticos con registro nacional, aducen la necesidad de recibir un trato diferenciado en el ámbito local, por virtud de su carácter nacional y ha considerado que, al tratarse de la regulación de acceso a recursos locales, no vale hacer tal diferenciación.¹²⁸
323. Ahora bien, respecto del tratamiento equiparado con las candidaturas locales que el promovente propone, este Tribunal Pleno considera que no es posible homologar a los partidos políticos con las candidaturas independientes, como quedó asentado en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,¹²⁹ y 32/2014 y su acumulada 33/2014.¹³⁰
324. De esa manera, considerando que el legislador local goza de libertad configurativa para regular el financiamiento privado de los partidos políticos en el ámbito local, este Tribunal Pleno concluye que la norma es válida en tanto que responde a un mandato expreso de prevalencia sobre el financiamiento público, respecto del privado.
325. Por lo tanto, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 41, penúltimo párrafo, de la LEEQ.**

TEMA 9. REGLAS SOBRE QUÓRUM Y VOTACIÓN EN LAS SESIONES DE LOS CONSEJOS DEL IEEQ

326. En su **séptimo concepto de invalidez**,¹³¹ MORENA impugna la validez de los artículos 66, párrafos primero, en la porción normativa “con las y los integrantes que asistan”, y octavo, en la porciones normativas “simple” y “en caso de empate, será de calidad el voto del Consejero Presidente”; 88, párrafos primero, en la porción normativa “con quienes asistan”, y cuarto, en la porción normativa “teniendo la persona titular de la Presidencia voto de calidad en caso de empate”; 122, párrafo quinto, en la porción normativa “con las y los integrantes presentes”; y 126, párrafo primero, numeral 1, en la porción normativa “con la integración presente”, todos de la LEEQ.¹³²

¹²⁸ Con las diferencias de cada caso guardadas, vale traer a cuenta la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, reiterada en la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, resuelta el once de febrero de dos mil dieciséis. En este último caso, se analizó la regla de financiamiento aplicable a los partidos de nuevo registro estatal en Quintana Roo.

¹²⁹ Fallada el nueve de septiembre de dos mil catorce. Entre las razones, destacan: “Ahora, la primera objeción es infundada porque es la propia Constitución Federal, como se explicó en el considerando que antecede, la que estableció un trato diferenciado para asignar, por ejemplo, los tiempos en radio y televisión en conjunto a todas las candidaturas independientes, como si fueran un solo partido de nueva creación, y por ello no hay violación alguna al principio de equidad por parte del legislador secundario al introducir una regla análoga respecto del financiamiento público, pues con ella únicamente se reiteró el modelo diseñado por el Constituyente Permanente, conforme al cual las candidaturas independientes pueden dividir equitativamente entre ellas las prerrogativas que les correspondan. Lo anterior obedece a que, conforme los párrafos primero y segundo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son las entidades de interés público que tienen como fin: **1)** promover la participación del pueblo en la vida democrática; **2)** contribuir a la integración de los órganos de representación política; y **3)** 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. En cambio, los candidatos independientes, de acuerdo con la fracción II del artículo 35, también de la Constitución Federal, ejercen un derecho ciudadano para solicitar su registro como tales ante la autoridad electoral, cuando cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, pero sin pretender adquirir la permanencia que sí tiene un partido, por lo que a dichos candidatos no puede considerárseles equivalentes a los partidos políticos, cuya naturaleza constitucionalmente cumple con el fin específico de integrar la representación nacional, erigiéndose como la regla general para el acceso al poder público, y solo como excepción, puede prescindirse de su existencia mediante la postulación ciudadana individual (páginas 285 y 286).”

¹³⁰ Fallada el veintidós de septiembre de dos mil catorce. En este punto, las consideraciones fueron retomadas en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014 y en la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada 60/2014, falladas el veinticinco de septiembre de dos mil catorce y el dos de octubre de dos mil catorce, respectivamente. Estas consideraciones también son retomadas y desarrolladas en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

¹³¹ **Precisión de las normas impugnadas:** MORENA impugna los artículos 66 párrafo primero y octavo, 88 párrafos primero y cuarto, 122 párrafo quinto y 126, párrafo primero, numeral 1. Sin embargo, en la primera parte del concepto específica, añadiendo énfasis con negritas, itálicas y comillas, las porciones normativas impugnadas, que son las se tienen por impugnadas en este apartado.

¹³² **Artículo 66.** Para que el Consejo General pueda sesionar legalmente, es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Consejero Presidente. En caso de que no se reúna la mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes **con las y los integrantes que asistan.** [...]

Las resoluciones se tomarán por mayoría **simple**, a excepción de aquellos casos que la ley señale; **en caso de empate, será de calidad el voto del Consejero Presidente.** [...] (Se subrayan las porciones normativas impugnadas)

327. En primer lugar, considera que, si las resoluciones del Consejo General, o de los consejos distritales y municipales, se pueden tomar con voto de calidad del Presidente, en caso de empate, se infringe el principio de certeza en la materia electoral, pues se permite que, sin el quórum legal, se adopten resoluciones aparentemente válidas, por una minoría de los integrantes, y en un caso extremo de empate (solo dos Consejeros), podría decidirse por el voto único del presidente, atentando contra la esencia colegiada de estos órganos.
328. Así, agrega que, conforme a una interpretación integral y democrática de las resoluciones, se debería tomar en cuenta lo previsto por los artículos 1, segundo párrafo, 40 y 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Constitución Federal, para concluir que, por un lado, el Consejo General debería emitir todas sus resoluciones por cuando menos cuatro votos, salvo que esté justificada alguna inasistencia; y, por otro lado, los consejos distritales y municipales deberían tomar sus decisiones por cuando menos tres votos, salvo inasistencia justificada. Es decir, una resolución válida no podría tener un número de votos menor al número de integrantes necesarios para sesionar.
329. Por otra parte, argumenta que, al permitir realizar sesiones dentro de las veinticuatro horas siguientes con los integrantes presentes en todos los consejos, o en el caso de tercera convocatoria para cómputo, con la integración presente, se torna posible adoptar decisiones no solamente sin quórum legal, sino con una minoría, o, inclusive por un solo voto de calidad contra uno ordinario.
330. En consecuencia, arguye que, si conforme al artículo 116 de la Constitución Federal, el Consejo General se integra por siete miembros, la regla mínima de votación en todos los casos debería ser de cuatro integrantes para poder aprobar cualquier decisión; siendo aplicable lo anterior por mayoría de razón en los consejos distritales y municipales.
331. Los planteamientos hechos valer por el promovente resultan **infundados**.
332. Los preceptos reclamados abordan aspectos diferentes, en esencia:
- El artículo 66 se encuentra en el Título Cuarto “Del Instituto” (IEEQ), Capítulo Segundo “De los órganos de dirección”, y versa, en general, sobre las reglas para que pueda sesionar el Consejo General; en específico, el párrafo primero prevé que para instalar legalmente una sesión es necesaria la asistencia de la mayoría de los integrantes, incluyendo al Consejero Presidente, en caso de que no se acredite tal mayoría, la sesión se llevará a cabo en las veinticuatro horas siguientes con quienes asistan; por otra parte, el párrafo octavo, establece que las resoluciones del Consejo se tomarán por mayoría simple, salvo que la ley disponga otro supuesto y, en caso de empate, el voto de calidad será del Consejero Presidente.

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

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

Artículo 122. Los consejos distritales y municipales celebrarán sesión, a partir de las 08:00 horas del miércoles posterior al día de la elección, para realizar los cómputos parciales o totales de las elecciones de diputaciones por mayoría relativa y de la Gubernatura, según corresponda, así como de Ayuntamiento y asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en su caso. [...]

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

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

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

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

I. El cómputo atenderá las siguientes reglas: [...] (Se subrayan las porciones normativas impugnadas)

- El artículo 88 se encuentra en el Título Cuarto “Del Instituto” (IEEQ), Capítulo Cuarto “De los Consejos distritales y municipales”, y versa, en general, sobre las reglas para las sesiones de los consejos distritales y municipales; en específico, el primer párrafo establece que éstas serán instaladas con la mayoría de sus integrantes, entre los que se deberá encontrar el presidente, en su defecto, se convocará a una nueva sesión en las veinticuatro horas siguientes, con quienes asistan; por otra parte, el párrafo cuarto prevé que las resoluciones se aprobarán por mayoría de votos, teniendo voto de calidad en caso de empate el presidente, añadiendo que las consejerías tienen derecho a voz y voto, mientras que los demás integrantes del consejo sólo voz, al igual que la secretaría técnica con voz informativa.
 - El artículo 122 se encuentra en el Título Quinto “Del Proceso Electoral”, Capítulo Cuarto “De la etapa posterior a la elección”, y prevé, de forma general, las reglas aplicables a las sesiones de los consejos distritales y municipales para realizar el cómputo parcial o total de las elecciones de diputaciones por mayoría relativa, Gobernatura, Ayuntamiento y regidurías por el principio de representación proporcional. En específico, el párrafo quinto establece que las sesiones se podrán instalar con la mayoría de los integrantes del consejo, incluyendo al presidente; de lo contrario, se sesionará en segunda convocatoria a las 8:30 del mismo día; de no reunirse los supuestos, se sesionará en tercera convocatoria a las 9:00 del mismo día con quienes se encuentren presentes. En este entendido, si para la tercera convocatoria no se encuentra quien ejerza la presidencia, entre los presentes se nombrará a uno para esa sesión, en votación secreta. En caso de inasistencia de la secretaría técnica, el presidente podrá designar entre los consejeros, en cualquier convocatoria, a quien supla para tales efectos, conservando su derecho a voto.
 - Finalmente, el artículo 126 se encuentra en el Título Quinto “Del Proceso Electoral”, Capítulo Cuarto “De la etapa posterior a la elección”, y en general regula que una vez concluidos los cómputos distritales y municipales, el Consejo General celebrará una sesión para designar las diputaciones por representación proporcional y para realizar el cómputo de la elección de la Gobernatura. El numeral 1, impugnado, prevé las mismas reglas y escenarios que el artículo 122, párrafo quinto, sólo que aplicables para el Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.
333. En este sentido, los preceptos impugnados establecen las reglas a partir de las cuáles se deberán desarrollar las sesiones del Consejo General del IEEQ, así como de los consejos distritales y municipales. En síntesis, regulan dos aspectos principales: a) las reglas para las sesiones ordinarias de los Consejos General, distritales y municipales (artículos 66 y 88); y b) las reglas para las sesiones de la etapa posterior a la elección para los Consejos General, distritales y municipales (artículos 122 y 126).
334. Dado lo anterior, debe destacarse que, conforme los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal y 98 a 104 la LGIPE,¹³³ se establece la existencia de OPLES, la integración de su órgano de dirección superior, los requisitos de elegibilidad de sus consejeros o consejeras y su procedimiento de designación y remoción, así como sus atribuciones generales y principios fundamentales de funcionamiento.
335. Esto es, si bien existe un margen de libertad configurativa en el diseño de los OPLES, también se establecen ciertas normas constitucionales y legales que necesariamente deben de ser cumplimentadas. A nivel constitucional, el artículo 116, fracción IV, inciso c), prevé que:
1. El diseño de su órgano superior de dirección debe contar con un consejero Presidente y seis consejeros electorales, todos con derecho a voz y voto, así como un Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos que solamente tendrán derecho a voz.
 2. El INE deberá designar a los consejeros locales y la manera de cubrir vacantes, así como los requisitos y calidades con los que deben contar.
 3. El periodo de los consejeros locales y la prohibición para ser reelectos, así como la previsión de que solamente podrán ser removidos por causas graves.
 4. Las prohibiciones para desempeñar empleos, cargos o comisiones.

¹³³ Estos artículos se encuentran insertos en el título segundo “De los Organismos Públicos Locales” que se integra por los siguientes capítulos: I. De la Integración, II. De los Requisitos de Elegibilidad, III. Del Proceso de Elección de los Consejeros, IV. De la Remoción de los Consejeros y V. De las Atribuciones de los Organismos Públicos Locales.

5. Deberán contar con servidores públicos investidos con fe pública para actos de naturaleza electoral.
336. A nivel legal, la LGIPE establece en lo relativo a los OPLES que:
1. Contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomos en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Además, serán autoridad en materia electoral, y deberán tener servidores públicos envestidos de fe pública (artículo 98).
 2. El diseño de su órgano superior de dirección debe contar con un consejero Presidente y seis consejeros electorales, todos con derecho a voz y voto, así como un Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos que solamente tendrán derecho a voz, debiéndose procurar la paridad. Además, la integración del patrimonio de los OPLES (artículo 99).
 3. La duración de los consejeros y los requisitos de elegibilidad (artículo 100).
 4. El proceso de elección de consejeros electorales (artículo 101).
 5. Los supuestos de remoción de los consejeros (artículo 102).
 6. El proceso de remoción de un consejero (artículo 103).
 7. Las atribuciones de los OPLES (artículo 104), entre las que destacan las fracciones: “h) efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales”; “i) expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo”; y, “j) efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate.
337. Bajo esta línea, se desprende que la regulación del funcionamiento de estos organismos públicos, su integración o el desempeño de sus atribuciones, no se agota en tales ordenamientos; sino que existe un ámbito de libertad configurativa de las entidades federativas para regular los organismos electorales locales y sus funciones que, como cualquier otra norma de naturaleza electoral, encontrará sus limitantes con los principios generales aplicables a la materia y la salvaguarda de los derechos humanos.
338. En consecuencia, para el análisis de este planteamiento, no existe un lineamiento expreso que este Tribunal Pleno deba observar contenido en la Constitución Federal o en la LGIPE, a fin de contrastar las normas impugnadas, relativo al desarrollo de las sesiones de los OPLES, en las diversas etapas que se prevén, pues serán producto de la libertad configurativa del legislador. No obstante, lo que sí existe, y es necesario analizar, es si estas normas cumplen con el deber de garantizar que la función electoral se desarrolle observando los principios que rigen la materia.
339. De forma preliminar, cabe recordar que el IEEQ tiene a su cargo la relevante función constitucional de organizar las elecciones en la entidad federativa para los cargos de su competencia,¹³⁴ para cumplir dicha función debe observar el calendario electoral que tiene fechas específicas y plazos para cada etapa del proceso.¹³⁵ Asimismo, debe recordarse que, en principio, es un deber de los consejeros asistir a las sesiones a las que son convocados. Sin embargo, en caso de que así no sucediera, las tareas de este órgano no pueden verse impedidas por las acciones individuales. Por eso, dada la naturaleza de la función que desempeña el IEEQ, es razonable y necesario que existan reglas que permitan a su órgano de dirección y a sus consejos distritales y municipales, poder desahogar sus sesiones sin contratiempos que pongan en riesgo la implementación de las etapas del proceso electoral, sin comprometer los principios que rigen su función.

¹³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. [...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. [...]

¹³⁵ LEEQ

Artículo 93. El proceso electoral iniciará entre el dieciséis y treinta y uno de octubre del año previo al de la elección que corresponda y concluye cuando sean entregadas las constancias de mayoría y haya vencido el término para la interposición de medios de impugnación o, en su caso, se emitan las resoluciones por los órganos jurisdiccionales competentes.

Artículo 94. Las etapas del proceso electoral son:

I. La preparación de la elección;

II. La jornada electoral; y

III. Los resultados y declaraciones de validez de las elecciones.”

340. A la luz de lo anterior, es posible colegir que la LEEQ implementa una preferencia excepcional en la toma de decisiones y la continuación del proceso, más que una prevalencia imperante de que las sesiones y sus decisiones tengan que verse acompañadas en todo momento de determinado quórum. Lo cual no afecta los principios de seguridad, legalidad o certeza electoral, pues se puede considerar como un fin legítimo y razonable, en atención a la naturaleza perentoria de los plazos en los procesos electorales y la excepcionalidad de la ausencia de los consejeros.
341. En este sentido, debe recalcar que la regla general, tanto para el Consejo General (artículo 66, primer párrafo), como para los consejos distritales y municipales (artículo 88, primer párrafo), sí exige una presencia mayoritaria de los consejeros, y de no ser así, otorga un plazo de veinticuatro horas para que acudan a la siguiente sesión; este aspecto evidencia la priorización del legislador por un quórum más robusto, pero a la vez la previsión de que no pueden paralizarse las sesiones por inasistencia de algunos integrantes.
342. No obsta el planteamiento respecto de que las sesiones tendrían que ser tomadas por una mayoría de cuando menos cuatro votos para el Consejo General y tres votos para los consejos distritales y municipales; dado que, como se dijo, esta exigencia no deriva del texto constitucional y el legislador prefirió, en este caso, evitar un impedimento para la resolución de los asuntos, lo cual halla justificación en los propios plazos electorales.
343. Esto no implica que la legalidad de las decisiones resulte irrelevante ante la premura de emitir las, pues, ciertamente, la idea de un organismo colegiado es que se robustezca su legitimidad, de ahí que se exija cierto número en su integración, pero esto no puede llegar al punto de que las decisiones en todos los casos tengan que ser apoyadas por una cantidad cierta de integrantes, de lo contrario, la legislación general o la misma Constitución Federal hubieran requerido quórums determinados de asistencia o reglas específicas de votación.
344. Más bien, se considera que ante las particularidades que se pueden presentar en cada caso, debe existir cierto grado de flexibilidad para que la decisión puedan adoptarse, sin con ello transgredir la composición colegiada del órgano.
345. Así, debe concluirse que, por un lado, las normas impugnadas permiten la eficiencia de las sesiones y, por otro, aseguran el cumplimiento irrestricto de cierta votación calificada cuando la misma ley lo señale. De ahí que sea válido que a nivel local se haya previsto que el Consejo General, y los consejos distritales y municipales, puedan operar con tales reglas de quórum y votación, sin que tal aspecto comprometa los principios en materia electoral, previstos constitucionalmente.
346. En este mismo sentido, resulta también válida la previsión de los artículos **122, párrafo quinto, y 126, numeral 1**, respecto de las sesiones de cómputo en la etapa posterior a la elección, tanto para el Consejo General, como para los distritales y municipales.
347. En atención a consideraciones similares, si bien es cierto que en la tercera convocatoria se permite iniciar la sesión con los integrantes presentes, lo cierto es que estamos hablando de un caso excepcional, es decir, de entender que los integrantes de los consejos no estuvieron presentes por dos ocasiones consecutivas, teniendo el deber de hacerlo. Esto no podría tener como consecuencia la parálisis de los consejos, sobre todo, en una etapa tan importante y breve como es el cómputo de las votaciones.
348. Es más, contrario a lo que plantea el accionante, estas normas buscan garantizar la operatividad de las sesiones y la posibilidad de tomar decisiones en momentos esenciales que no pueden ser postergados. Incluso, en el caso de la sesión que celebrarán los consejos distritales y municipales para realizar el cómputo de las elecciones, la propia ley establece la fecha y hora de la convocatoria: "a partir de las 8:00 horas del miércoles posterior al día de la elección", por lo que la inasistencia de los consejeros debe ser una situación realmente extraordinaria.
349. En estos casos, la implementación de las reglas propuestas por MORENA pondría en riesgo el cómputo de las elecciones de la Gubernatura, diputaciones y ayuntamientos e impediría conocer con oportunidad los resultados.
350. Ahora bien, tratándose del voto de calidad del Presidente en cualquiera de los consejos, impugnado en **el último párrafo de los artículos 66 y 88** de la LEEQ, también es un aspecto que se sitúa dentro de la libertad configurativa del legislador, siendo una medida razonable.
351. Esto, pues dentro de un órgano colegiado, el voto de calidad se instaura válidamente como un mecanismo idóneo y necesario para cumplir con su objeto, la toma de decisiones, sin detrimento de los principios rectores en la materia; por el contrario, buscando cumplir lo perentorio de los plazos y el principio de definitividad de las diferentes etapas del proceso.

352. Es decir, el voto de calidad constituye una atribución excepcional y extraordinaria que dota de un poder particular a un determinado integrante de un cuerpo colegiado respecto de sus pares, pues en el supuesto de una decisión dividida, sería el voto de este funcionario el preponderante, garantizando la viabilidad de tomar decisiones. El voto de calidad es un medio extraordinario en el caso de empates, sin que pueda considerarse que el mismo transgreda de forma alguna la integración colegiada del órgano.
353. Finalmente, debe precisarse que, las normas analizadas tampoco contravienen los principios que rigen la función electoral porque: *i)* están previstas en rango legal con anterioridad al inicio del proceso electoral, *ii)* no ponen en riesgo la independencia del órgano, en tanto que no impide que los consejeros del IEEQ, en todos los niveles, ejerzan su derecho a participar libremente en las sesiones con voz y voto, *iii)* el diseño normativo no impacta de manera diferenciada a alguno de los operadores jurídicos o agentes que participan en los procesos electorales y, además, *iv)* tampoco impide que se conozcan el proceso y la toma de decisiones del órgano por toda la ciudadanía.
354. Por lo expuesto, **se reconoce la validez de los artículos 66, párrafos primero, en la porción normativa “con las y los integrantes que asistan”, y octavo, en la porciones normativas “simple” y “en caso de empate, será de calidad el voto del Consejero Presidente”; 88, párrafos primero, en la porción normativa “con quienes asistan”, y cuarto, en la porción normativa “teniendo la persona titular de la Presidencia voto de calidad en caso de empate”; 122, párrafo quinto, en la porción normativa “con las y los integrantes presentes”; y 126, párrafo primero, numeral 1, en la porción normativa “con la integración presente”, todos de la LEEQ.**

TEMA 10. CANCELACIÓN DE LA ACREDITACIÓN DE REPRESENTANTES POR LA PÉRDIDA O FALTA DE REGISTRO DE UNA CANDIDATURA

355. En su **octavo concepto de invalidez**, MORENA estima que el artículo 80, párrafo tercero, de la LEEQ,¹³⁶ es inconstitucional, al disponer que quedará sin efectos la acreditación de los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes que no obtengan o pierdan el registro de sus candidaturas, ante los órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas.
356. Argumenta que la disposición afecta el derecho de los partidos políticos de contar con un representante ante el órgano superior de dirección o ante el consejo distrital o municipal que haya otorgado, y posteriormente cancelado, el registro de las candidaturas respectivas, lo cual es contrario a lo que establece el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Constitución Federal. Señala que, de la legislación general en la materia, es posible desprender que es el registro de los partidos y no de las candidaturas lo que legitima el derecho a contar con representantes ante los organismos locales que ejerzan la función de organización de las elecciones. En todo caso, el único supuesto para perder la acreditación de la representación debería ser la falta de asistencia injustificada por tres veces seguidas ante el mismo órgano electoral.
357. Además, resalta que es preferible contar con un mayor número de representantes acreditados que vigilen el desarrollo y los actos de preparación del proceso electoral; y que, con ese fin, los representantes acreditados ante el órgano superior se apoyan en aquellos acreditados ante los consejos distritales y municipales.
358. Este Alto Tribunal estudiará, en primer lugar, lo relativo a los representantes de los partidos políticos ante los órganos electorales (10.1), y en segundo, sobre los representantes de los candidatos independientes (10.2).

TEMA 10.1. Representantes de los partidos políticos.

359. Este Tribunal Pleno considera que los planteamientos anteriores son **fundados por lo que hace a los partidos políticos**, por las razones que se expresan a continuación.
360. En relación con el tema, este Pleno se ha pronunciado en diversas ocasiones. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014¹³⁷ se declaró la invalidez del artículo 38, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, que preveía que los partidos políticos perderían sus derechos de representación ante los organismos electorales

¹³⁶ **Artículo 80.** Los consejos distritales y municipales se integrarán con: [...]

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

Los consejos distritales y municipales concluirán sus funciones al término del proceso electoral de su competencia. (Se agrega subrayado al párrafo impugnado)

¹³⁷ Resuelta por este Tribunal Pleno el dos de octubre de dos mil catorce.

durante el periodo electoral, cuando no postularan candidatos para la elección de que se tratara. Al respecto, se estableció que “[s]e advert[ía] con claridad el derecho que asiste a los partidos políticos de nombrar representantes ante los órganos de dirección de las autoridades administrativas electorales, el cual no puede restringirse ante supuestos no contemplados en la propia Constitución Federal”.¹³⁸

361. Además, que “el hecho de que **no participen con candidatos en determinada elección o en cierto número de elecciones, no constituye un impedimento para que cuenten con representantes ante el órgano electoral correspondiente**, dado que sus labores no se circunscriben a la defensa de intereses particulares, sino que el propio diseño constitucional del sistema electoral, les concede funciones adicionales que tienden a garantizar la observancia de la propia norma fundamental, así como de los principios que rigen los comicios” (énfasis añadido).¹³⁹
362. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,¹⁴⁰ se estudió la validez de ciertos preceptos del Código Electoral para el Estado de Veracruz, en relación con la pérdida del derecho tanto de los partidos políticos como de los candidatos independientes para acreditar a sus representantes ante los órganos electorales, **por solicitud extemporánea**. En dicho precedente, este Alto Tribunal determinó lo siguiente (énfasis añadido):
- Tratándose de partidos políticos, este Pleno ha sostenido que en términos de los artículos 41, base V, apartado A y 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, constitucionales, las entidades federativas no pueden restringir su representación ante los organismos electorales, pues el propio diseño constitucional les concede esa función.
 - En efecto, la Constitución contempla a los representantes de los partidos políticos como integrantes tanto del INE como de los OPLES, y **específicamente los señala como parte de los órganos superiores de dirección de dichos organismos**, lo que impide que esta participación pueda hacerse nugatoria con motivo del incumplimiento de plazos o inasistencias. No obstante, **cabe hacer la precisión que dicho criterio sólo resulta aplicable a los representantes de los partidos políticos ante los órganos superiores de dirección de los OPLES**, pues es únicamente a éstos que se refiere el artículo 116 constitucional.¹⁴¹
363. Así, se reconoció la validez del precepto impugnado por lo que se refería a la imposibilidad de acreditar a los representantes de los partidos políticos ante los consejos distritales y municipales, así como ante las mesas directivas de casilla y los representantes generales cuando la solicitud fuera extemporánea; en interpretación conforme, se excluyó al órgano de dirección superior del OPLE, atento a lo dispuesto por el texto constitucional.¹⁴²
364. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el actor parte de una falsa premisa por lo que hace a la posible pérdida de representación de los partidos políticos ante el Consejo General del IEEQ. Este Consejo, como se desprende de los artículos 56 y 57 de la LEEQ,¹⁴³ es el **órgano superior de dirección** del IEEQ. Sobre su integración, el artículo 58 del ordenamiento citado prevé lo siguiente (énfasis añadido):

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

I. Un Consejero Presidente y seis consejeros electorales, designados por el Consejo General del Instituto Nacional;

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

III. Una persona representante de cada uno de los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional;

¹³⁸ Acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, párrafo 150.

¹³⁹ Acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, párrafo 151.

¹⁴⁰ Resueltas por este Tribunal Pleno el diez de noviembre de dos mil quince.

¹⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, pág. 261.

¹⁴² *Ibid.*, p. 262. Cabe resaltar que se identificó que el órgano superior de dirección era el Consejo General del Instituto Electoral local.

¹⁴³ **Artículo 56.** Son órganos de dirección del Instituto el Consejo General del mismo y, en materia operativa, la Secretaría Ejecutiva.

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

IV. Una persona representante de cada uno de los partidos políticos locales con registro;
Y

V. Una persona representante de cada candidatura independiente que contienda por la Gubernatura, una vez aprobado el registro para contender en el proceso electoral correspondiente; concluido éste, la representación de la candidatura dejará de formar parte del Consejo.

Por cada persona representante propietaria de partidos políticos o candidaturas independientes a la Gubernatura, podrán nombrar a una persona suplente, quienes no podrán actuar de manera simultánea en las sesiones del Consejo General.

El Consejero Presidente y los consejeros electorales tendrán derecho a voz y voto, los demás integrantes sólo tendrán derecho a voz. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva concurrirá a las sesiones de Consejo General con voz informativa. (Énfasis añadido)

365. Así pues, el precepto transcrito se ajusta al diseño constitucional previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1,¹⁴⁴ en relación con la conformación del órgano superior de dirección del IEEQ. En efecto, la posibilidad de acreditar representantes de los partidos políticos está sujeta solamente a su registro nacional o local, sin que se adviertan supuestos adicionales que condicionen, limiten o anulen la posibilidad de acreditar representantes ante el Consejo General, o su posterior permanencia.
366. El artículo 80 de la LEEQ, a su vez, se refiere a la integración de los **consejos distritales y municipales**, exclusivamente. Al respecto, de una lectura del mismo, en su primer párrafo, fracciones III y IV, en conjunto con el tercer párrafo,¹⁴⁵ se desprende que el legislativo local articuló una configuración variable para los consejos distritales y municipales, sujetando la permanencia de los representantes de los partidos políticos y de las candidaturas independientes, a la participación efectiva de sus candidatos en los distritos o municipios correspondientes a cada consejo.
367. Como se extrae de los precedentes, particularmente de la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, es cierto que la Constitución Federal no prescribe un diseño sobre la conformación de órganos distintos al superior de dirección de los OPLES; sin embargo, de igual manera, se estableció que *la configuración de estos organismos no podía ser arbitraria, ni afectar la participación de los partidos políticos en el proceso electoral*.
368. Ahora bien, de una lectura del artículo 91 de la LEEQ, en su segundo párrafo, se extrae que, por lo que hace a los partidos políticos, los representantes que acrediten ante los consejos distritales y municipales **son en nombre del partido político**, y no actúan exclusivamente en nombre de un determinado candidato o candidata.¹⁴⁶ Esta interpretación se confirma al advertir que, en la conformación de los consejos municipales y distritales, se prevé **“una persona representante de cada uno de los partidos políticos”**.

¹⁴⁴ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

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

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

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

¹⁴⁵ **Artículo 80.** Los consejos distritales y municipales se integrarán con: [...]

III. Una persona representante de cada uno de los partidos políticos, los cuales podrán acreditar a sus representantes una vez que se instalen los consejos distritales y municipales; y

IV. Una persona representante de cada candidatura independiente, una vez aprobado el registro para contender en el proceso electoral correspondiente. [...]

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

¹⁴⁶ **Artículo 91.** [...]

Los partidos políticos y las candidaturas independientes, a través de sus representantes ante el Consejo General o el órgano competente según su normatividad interna, podrán acreditar a sus representantes ante los consejos distritales o municipales a partir de la sesión de instalación del Consejo de que se trate. [...]

369. Es importante considerar que, en términos de los artículos 81 y 82 de la LEEQ, los consejos distritales y municipales ejercen funciones de relevancia que repercuten al proceso electoral en su totalidad, y que podrían impactar a diversos candidatos postulados por el mismo partido político. Ejemplificativamente, en los consejos distritales no sólo se realizan cómputos exclusivos para los diputados de mayoría relativa, sino también cómputos parciales para las elecciones de la Gobernatura, así como para las elecciones de los ayuntamientos; y, a su vez, en los consejos municipales, sucede algo similar.¹⁴⁷
370. Así pues, dado que los representantes de los partidos acreditados ante los consejos distritales y municipales **no son exclusivos de un candidato o candidata** postulado por un partido político, que la LEEQ disponga que cuando “un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas...quedará sin efectos la acreditación de sus representantes en aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas” es contrario al principio de certeza electoral, ya que parece asumir que hay tantos representantes como candidatos de los partidos políticos. En ese sentido, la consecuencia prevista por el artículo dispuesto –por lo que hace a los representantes de los partidos– genera inseguridad jurídica y representa una afectación en la participación de los partidos políticos en el proceso electoral.
371. En ese tenor, lo procedente es **declarar la invalidez del artículo 80, tercer párrafo, de la LEEQ, en la porción normativa “un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o”**.
- TEMA 10.2. Representantes de los candidatos independientes.**
372. Ahora bien, para este Alto Tribunal, son **infundados** los argumentos que versan sobre los representantes de los candidatos independientes ante los consejos distritales y municipales.
373. En efecto, “desde la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas en sesión pública de nueve de septiembre de dos mil catorce, **ha sostenido el criterio de que no pueden compararse partidos políticos y candidatos independientes al no encontrarse en condiciones equivalentes**, por lo que el examen de constitucionalidad y razonabilidad de la medida tiene que hacerse dentro de la propia figura y no de manera comparativa”¹⁴⁸ (énfasis añadido).
374. En relación con el punto de estudio, cabe resaltar que la Constitución Federal, en el artículo 116 constitucional, no dispone sobre los representantes de los candidatos independientes, incluso ante los órganos superiores de dirección de los OPLES. Como se estableció en la citada acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas, “tratándose de los candidatos independientes, la Constitución no prevé que deban contar con representación ante los [OPLES], sino que se deja al ámbito de competencia estatal regular el régimen aplicable a su postulación, registro, derechos y obligaciones, lo que por supuesto no puede hacerse de manera arbitraria o que haga inviable su participación en el proceso electoral”¹⁴⁹.
375. En ese sentido, es viable que el ordenamiento local, al regular la integración de los consejos municipales y distritales, disponga que quedará sin efectos la acreditación de los representantes de los candidatos independientes que pierdan su registro “ante aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas”, una vez que quede firme la situación que originó esa determinación.
376. Lo anterior, pues apreciado bajo un parámetro de razonabilidad, el diseño previsto no excede la libertad de configuración que gozan los legisladores locales en este ámbito, para trastocar los principios electorales que rigen en la materia. A diferencia de lo que ocurre con los partidos políticos, en este caso, los representantes sí están vinculados a una candidatura. Es posible afirmar que el interés de la candidatura independiente, y en consecuencia de sus representantes, desaparece una vez que el candidato pierda su registro, habiendo agotado todos los medios de defensa posibles.

¹⁴⁷ **Artículo 81.** Es competencia de los consejos distritales electorales: [...]

V. Realizar el cómputo de la elección de diputaciones de cada distrito; declarar la validez de la elección y expedir las constancias correspondientes, así como efectuar el cómputo parcial de la elección de la Gobernatura, remitiendo las actas respectivas al Consejo General; [...]

VII. Realizar el cómputo parcial de la elección de Ayuntamiento correspondiente y remitir las actas respectivas al consejo competente, en su caso;

Artículo 82. Es competencia de los consejos municipales electorales: [...]

VIII. Realizar el cómputo parcial de la elección de diputaciones y remitirla al consejo distrital que corresponda;

IX. Realizar el cómputo parcial de la elección de la Gobernatura y remitir el acta correspondiente al Consejo General; [...]

¹⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de quince de octubre de dos mil quince, párr. 180.

¹⁴⁹ *Cfr.* página 261.

377. Así pues, a la luz de lo expuesto, lo procedente es **reconocer la validez del artículo 80, tercer párrafo, por lo que hace a los candidatos independientes**, y, únicamente, en términos de lo resuelto en el apartado anterior, **declarar la invalidez de la porción normativa “un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o” del mismo artículo de la LEEQ.**

TEMA 11. REGULACIÓN de PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE EL PROCESO ELECTORAL Y REGULACIÓN DE ARTÍCULOS PROMOCIONALES

378. En su **noveno concepto de invalidez**,¹⁵⁰ MORENA impugna diversos artículos de la LEEQ, por considerar que algunos de ellos invaden la competencia del Congreso de la Unión, en materia de propaganda gubernamental y los otros, regulan deficientemente la propaganda electoral. Por un lado, considera que los artículos 92, segundo párrafo, y 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración, y VIII,¹⁵¹ invaden la competencia de la Federación en materia de propaganda gubernamental. Para MORENA, estos artículos regulan deficientemente la obligación de suspensión de la propaganda gubernamental durante el proceso electoral porque excluyen de su aplicación a los poderes federales y crean nuevas excepciones (11.1). Por otro lado, MORENA argumenta una violación al principio de equidad en la competencia electoral por definir inadecuadamente a los artículos promocionales utilitarios, en el cuarto párrafo del artículo 92,¹⁵² y regularlos deficientemente, en el artículo 99, tercer párrafo, de la LEEQ (11.2).¹⁵³

TEMA 11.1. Competencia para regular la propaganda gubernamental durante las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial

379. MORENA considera que el legislador queretano invade la competencia de la Federación, al regular de forma deficiente en el artículo 92, párrafo segundo, y en el artículo 100, fracciones IV, inciso c), primera oración, y VIII, de la LEEQ. Indica que, por un lado, omite contemplar la obligación de los poderes federales de suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y

¹⁵⁰ **Precisión de las normas impugnadas:** En su noveno concepto, MORENA impugna “el artículo 92, párrafos segundo y cuarto, 99 párrafo tercero, parte inicial, 100 párrafo primero, fracciones IV, inciso b), primera parte y VIII”. En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, se precisa que MORENA no impugna el artículo 92, párrafo cuarto en su totalidad, sino sólo su porción normativa “contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos”. Esto es así porque, por un lado, al transcribir los artículos impugnados en la página LII de la demanda, se destaca “la parte subrayada que se propone invalidar”, siendo ésta la porción normativa referida, y, por otro lado, los argumentos del promovente no están encaminados a evidenciar la inconstitucionalidad del resto del párrafo, que establece que los artículos promocionales utilitarios deben elaborarse con material textil.

Asimismo, se precisa que no impugna el artículo 99, párrafo tercero, en su totalidad, sino sólo la porción normativa “Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios”. Ello es así, porque en el título de su concepto de invalidez, contenido en la página LI de la demanda, indica que únicamente considera inconstitucional la parte inicial del artículo, y en la página LVIII transcribe esta porción normativa.

Finalmente, por cuestiones de claridad, cabe señalar que respecto del artículo 100, fracción IV, se tendrá por impugnado el inciso c), pues se controvierte su primera oración, que señala: “Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deberán hacerse sin fines electorales”.

¹⁵¹ **Artículo 92.** [...]

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales como de los municipios y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de seguridad y de salud pública, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

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

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

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

VIII. Las autoridades se reservarán los espectaculares, mamparas y elementos afines para ser usados en la difusión de las actividades relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población; (Se agrega subrayado a las porciones normativas impugnadas)

¹⁵² **Artículo 92.** [...]

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

¹⁵³ **Artículo 99.** [...]

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

hasta la conclusión de la jornada comicial, violando lo dispuesto por el artículo 41, base V, apartado C. Afirma que, por otro lado, añade a la seguridad y a la seguridad pública como excepciones al deber de suspensión de propaganda gubernativa, contraviniendo lo dispuesto en el mismo artículo constitucional.

380. El planteamiento es **fundado**.

381. El artículo 134, reformado el trece de noviembre de dos mil siete, prevé en su párrafo octavo 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 institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, prevé en su párrafo noveno, que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo antes señalado, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

382. A través de la misma reforma se estableció que, durante el tiempo de campañas electorales, tanto federales como locales, y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en medios de comunicación social de toda la propaganda gubernamental, en el artículo 41, fracción III, Apartado C, segundo párrafo. Además, se previeron como únicas excepciones a la suspensión de la propaganda, las campañas de información: a) de las autoridades electorales; b) de los servicios educativos; c) de salud; y d) necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

383. Si bien la reforma en materia político electoral de febrero de dos mil catorce no modificó las disposiciones antes descritas, sí reconfiguró el régimen competencial. Por lo que hace a lo electoral, adicionó la fracción XXIX-U al artículo 73, facultando al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos, organismos y procesos electorales. Además, estableció bases mínimas que deberían contener estas leyes generales, siendo una de ellas la regulación de la propaganda electoral.¹⁵⁴

384. En lo que concierne a la propaganda gubernamental, añadió un régimen transitorio en el que estableció un plazo para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Reglamentaria del octavo párrafo del artículo 134,¹⁵⁵ a la que deberían sujetarse todos los poderes públicos, en sentido amplio, de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, para garantizar los principios constitucionales en materia de gasto en comunicación social.

385. En el artículo 92 de la LEEQ, el Congreso de Querétaro establece la obligación de suspender, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales como de los municipios y cualquier otro ente público. Adicionalmente, el mismo artículo dispone las excepciones a la suspensión, siendo éstas las campañas de información: i) de las autoridades electorales; ii) de servicios educativos; iii) de seguridad, iv) de salud pública; y v) las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

386. Como es posible constatar, al prever la excepción de suspender, durante el tiempo que comprenden las campañas locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, las campañas de información de seguridad, el legislativo local contraviene la facultad exclusiva prevista a favor del Congreso de la Unión para legislar sobre propaganda gubernamental. Similares consideraciones fueron adoptadas en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017.¹⁵⁶

¹⁵⁴ **SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: [...]

II. La ley general que regule los procedimientos electorales: [...]

g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil; [...]

¹⁵⁵ **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.

¹⁵⁶ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho. Similares consideraciones fueron desarrolladas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecisiete, la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014, en sesión de uno de octubre de dos mil catorce, la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, en sesión de 11 de febrero de dos mil dieciséis y más recientemente, la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

387. Las mismas consideraciones resultan aplicables para el artículo 100 en su fracción IV, inciso c), en la primera oración, pues se establece a la seguridad pública como una excepción a la prohibición para las autoridades y los servidores públicos de difundir publicidad sobre programas gubernamentales desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.
388. De manera similar, el artículo 100, fracción VIII, al establecer, en el ámbito de la propaganda electoral, que las autoridades deberán reservar, desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, parte de la infraestructura para su uso en la difusión de ciertas campañas de información, invade las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, por lo que adolece del mismo vicio antes descrito.
389. Al resultar fundado el planteamiento competencial, a ningún fin conduciría estudiar el argumento restante planteado por MORENA. Por lo anterior, **se declara la invalidez del artículo 92, párrafo segundo, y del artículo 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración, y VIII, de la LEEQ.**

TEMA 11.2. Regulación de artículos promocionales

390. MORENA impugna, en la segunda parte de su noveno concepto de invalidez, el artículo 92, párrafo cuarto, de la LEEQ, en su porción normativa “contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos”.
391. Argumenta que la porción normativa impugnada contraviene los principios de equidad y legalidad electoral, pues permite que, por medio de los artículos promocionales utilitarios, se eludan las sanciones dirigidas a impedir la coacción del electorado. Alega que estos artículos, por su carácter utilitario, necesariamente tienen un valor y precio y, en consecuencia, debe considerarse que quienes los distribuyen están solicitando votos a cambio de una dádiva o contraprestación, lo cual se prohíbe en el artículo 209, párrafo 5, de la LGIPE.
392. Agrega que la porción normativa impugnada ni siquiera fija límites claros y precisos respecto al costo máximo o precio unitario y calidad de los artículos promocionales utilitarios, ni indica el número de unidades que cada partido, coalición o candidato podría distribuir.
393. Por otro lado, afirma que también es inconstitucional el artículo 99, tercer párrafo, de la LEEQ, en su porción normativa “Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios”, por prever una prohibición infra inclusiva. Alega que omite prohibir el otorgamiento de los artículos promocionales utilitarios durante la fase de campaña electoral, así como prohibir la distribución de artículos que, a pesar de no tener imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye, sí tienen una utilidad, y podrían ser entregados con una finalidad eminentemente electoral para coaccionar al electorado.
394. Los planteamientos de MORENA en contra de la porción normativa impugnada del artículo 92, párrafo cuarto, de la LEEQ son **infundados**, ya que la distribución de artículos promocionales utilitarios no vulnera los principios de autenticidad, equidad y legalidad electorales, pues, contrariamente a lo que argumenta el partido político, no implica la entrega de dádivas o un acto de presión sobre los electores para obtener el voto.
395. Como quedó expuesto en el apartado previo y tal como fue resuelto por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014,¹⁵⁷ el artículo segundo transitorio de la reforma de dos mil catorce en materia político electoral no previó la obligación de uniformar nacionalmente y por lo tanto, agotar, la regulación de la propaganda electoral. Simplemente, estableció que dentro de los contenidos mínimos que tendría que desarrollar la ley general respectiva, debía, por lo que hace a propaganda electoral, establecer el material (textil) con el que podrían ser elaborados los artículos promocionales utilitarios.
396. De lo anterior se infiere que el artículo segundo transitorio reconoció la existencia de los artículos promocionales utilitarios, como parte de la propaganda electoral, y, la posibilidad de su distribución, en los términos y condiciones que establezca la ley general de la materia, así como las leyes de las entidades federativas. Por lo tanto, no puede considerarse que su distribución, en los términos de las leyes respectivas, se traduzca en una dádiva irregular.
397. Ello se ve corroborado por las definiciones de propaganda electoral y de artículos promocionales utilitarios que se establecen tanto en la LGIPE como en la LEEQ. Específicamente, el artículo 92, párrafo cuarto, de la LEEQ, que contiene la porción normativa impugnada, define a los artículos

¹⁵⁷ Este criterio fue reiterado al resolver la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, falladas por este Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.

promocionales utilitarios como los que contienen imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye.

398. Lo anterior obliga a establecer que los artículos promocionales utilitarios son propaganda electoral, la cual es permitida por la Constitución Federal, y la LEEQ. Son pues, objetos que contienen propaganda electoral, cuya regulación mínima quedó encomendada al Congreso de la Unión, en virtud del citado artículo segundo transitorio, con la previsión expresa de que los mismo tendrían que ser elaborados con materia textil, por lo que no puede entenderse que su distribución, en los términos que establezcan las leyes, atente contra los principios que refiere el promovente de la acción.
399. Además, si se entiende a los artículos promocionales utilitarios como parte de la propaganda electoral, por la propia determinación del Poder Reformador, es lógico que su distribución tendrá que ser gratuita; incluso, la exigencia de que se elabore con material textil, buscó un beneficio práctico de durabilidad.
400. En sintonía con lo antes expuesto, conviene traer a cuenta la regulación mínima establecida por la LGIPE en su artículo 209, numerales 2 y 3, y formulada en términos muy similares a la impugnada en este asunto:

Artículo 209. [...]

3. Para efectos de esta Ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

4. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil. [...]

401. Cabe agregar que la dádiva irregular a la que alude el partido político, se encuentra prohibida por el artículo 209, numeral 5, de la LGIPE,¹⁵⁸ así como por el artículo 92, último párrafo, de la propia LEEQ.¹⁵⁹ En consecuencia, no puede considerarse que la porción normativa impugnada conlleve una permisión de entrega de dádivas para obtener el voto de los ciudadanos.
402. Similares consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas,¹⁶⁰ y 76/2016 y sus acumuladas.¹⁶¹
403. De acuerdo con las anteriores consideraciones, también deben calificarse como **infundados** los argumentos que hace valer MORENA en contra de la porción normativa impugnada del artículo 99, tercer párrafo, de la LEEQ.
404. Contrariamente a lo que argumenta MORENA, el hecho de que el párrafo impugnado no prohíba la distribución de artículos promocionales utilitarios durante el periodo de campaña no viola la Constitución Federal, pues, como ya se mencionó, ésta no obliga al legislador local ni al Congreso de la Unión a prohibir la distribución de los artículos promocionales utilitarios. Más bien, en el artículo segundo transitorio de la reforma de dos mil catorce en materia político electoral reconoce su existencia, así como su carácter de propaganda electoral, y se limita a establecer que su material debe ser textil.
405. Por su parte, la LGIPE tampoco exige que se prohíba la distribución de artículos promocionales utilitarios durante el periodo de campaña. Al regular las normas aplicables tanto a los procesos electorales federales como a los locales, se limita a definir, en su artículo 209, numeral 3, a los artículos promocionales utilitarios en términos prácticamente idénticos a como lo hace la LEEQ, y a

¹⁵⁸ **Artículo 209. [...]**

5. La entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

¹⁵⁹ **Artículo 92. [...]**

La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidaturas, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta ley y se considerará como indicio de presión al electorado para obtener su voto.

¹⁶⁰ Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

¹⁶¹ Acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2017, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.

establecer, en los artículos 209, numeral 4, y 211, numeral 2, que éstos, tanto en la precampaña como la campaña electoral, deben elaborarse con material textil.¹⁶²

406. De hecho, el legislador local, al prohibir la distribución de artículos promocionales utilitarios únicamente durante el periodo de precampaña, replicó, sin estar obligado a ello, lo previsto en el artículo 227, numeral 5, de la LGIPE,¹⁶³ aplicable a la organización de los procesos electorales federales, por estar dentro del título segundo de la ley general.¹⁶⁴
407. Aunado a lo anterior, MORENA parte de una premisa falsa cuando argumenta que la LEEQ omite prohibir la distribución de artículos que, a pesar de no tener imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye, sí tienen una utilidad, y podrían ser entregados con una finalidad eminentemente electoral para coaccionar al electorado.
408. Si bien es cierto que el artículo 99, tercer párrafo de la LEEQ, no contiene esta prohibición, la misma sí se prevé en el artículo 92, último párrafo, de la misma ley, el cual prohíbe la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona.¹⁶⁵ Así, no puede considerarse que la LEEQ no contenga disposiciones para impedir la coacción o presión del electorado a través de la entrega de artículos.
409. Por lo expuesto, **se reconoce la validez de los artículos 92, párrafo cuarto, en su porción normativa “contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos”** y el artículo 99, tercer párrafo, en su porción normativa **“Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios”**, ambos de la LEEQ. Para efectos de síntesis, se reitera que en el Tema 11.1 se declara **la invalidez del artículo 92, párrafo segundo, y del artículo 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración, y VIII, de la LEEQ.**

TEMA 12. TOPE DE GASTOS DE PRECAMPAÑA

410. En el **décimo concepto de invalidez**,¹⁶⁶ MORENA argumenta que el artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, segunda oración, de la LEEQ es inconstitucional.¹⁶⁷ Señala que, al no especificar una sanción dirigida a quienes, durante la precampaña, hayan excedido los topes dispuestos para ese periodo, se vacía de contenido la primera oración de esa fracción, pues implícitamente permite rebasar los límites de gasto de la precampaña. Estima que, para prevenir el derroche de recursos, la

¹⁶² Artículo 209. [...]

3. Para efectos de esta Ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

4. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil. [...]

Artículo 211. [...]

2. Durante las precampañas sólo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles. [...]

¹⁶³ Artículos 227. [...]

5. Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. Durante las precampañas está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios.

¹⁶⁴ Título Segundo. De los Actos Preparatorios de la Elección Federal.

¹⁶⁵ Artículo 92. [...]

La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidaturas, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta ley y se considerará como indicio de presión al electorado para obtener su voto.

¹⁶⁶ **Precisión de las normas impugnadas:** En su décimo concepto de invalidez, MORENA impugna “el artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en su segunda parte”. En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, conviene precisar que tal como se desprende del concepto formulado, se debe tener por impugnada la segunda oración, que dispone: “La persona precandidata que rebase el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido.”

¹⁶⁷ Artículo 99. [...]

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

[...]

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

sanción a que se refiere la segunda oración del precepto debería estar vinculada al tope de los gastos de precampaña, no los de campaña. De lo contrario, se actualizaría una violación a los principios de autenticidad de las elecciones, equidad en la competencia política, proporcionalidad en las condiciones de aplicación de la norma sancionadora, supremacía constitucional, así como a la seguridad jurídica, en sus distintas vertientes. Además, se incumpliría con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso j),¹⁶⁸ de la Constitución Federal, pues no se fijan adecuadamente las reglas de precampaña ni las sanciones para quienes las infrinjan.

411. Este Alto Tribunal considera que los planteamientos anteriores son **infundados**, por las razones que se expresan a continuación.
412. En primer lugar, es pertinente precisar que MORENA no formula argumentos sobre la proporcionalidad de la sanción prevista en el artículo citado. Más bien, su planteamiento versa sobre la supuesta **omisión de sancionar** el que los precandidatos excedan los topes previstos para la precampaña.
413. Sin embargo, la accionante parte de una falsa premisa, como se argumenta a continuación.
414. El artículo 99 forma parte del capítulo de la LEEQ que regula la etapa preparatoria a la elección; en específico, esta disposición se refiere a ciertas reglas aplicables para el periodo de precampañas electorales, como correctamente señala el partido actor. En el párrafo décimo tercero, fracción II, primera oración, se establece la obligación del Consejo General de vigilar que los gastos de precampaña en los procedimientos de selección de candidaturas a la Gubernatura, diputaciones y ayuntamientos, no excedan, por precampaña o fórmula, **el cinco por ciento del tope determinado para las campañas de la elección respectiva**.
415. En la segunda parte, dispone que el precandidato que rebase **el tope de gastos de campaña** será sancionado con la pérdida del registro o de la candidatura que haya obtenido. Así pues, también es cierto que, como señala MORENA, en el artículo 99 de la LEEQ se establece una sanción dirigida a un precandidato para el supuesto en el que exceda los gastos de campaña. En otras palabras, **de una lectura aislada del precepto**, parecería que si un precandidato excede sus gastos de precampaña en un monto que oscile entre el cinco por ciento del tope de gastos de campaña (máximo permitido para la precampaña) y el total de los gastos de campaña, él o ella no sería sancionado por su conducta, haciendo nugatoria la limitación.
416. Sin embargo, en el Título Tercero de la LEEQ se regula el régimen sancionador electoral y disciplinario interno. En particular, en el artículo 214 de la ley se establece lo siguiente (énfasis añadido):
- Artículo 214. **Constituyen infracciones** de aspirantes a candidaturas independientes, **precandidaturas** o candidaturas a cargos de elección popular a la presente Ley:
- I. La realización de actos anticipados de obtención de respaldo de la ciudadanía, precampaña o campaña, según sea el caso;
- II. Solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por esta Ley;
- III. Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General;**
- IV. Cometer violencia política en términos de esta Ley; y
- V. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en las Leyes Generales y esta Ley.
417. En ese sentido, no es cierto –como sostiene el actor– que la LEEQ no sancione a quienes excedan el tope de los gastos de precampaña, pues esta infracción está prevista por el artículo 214 del mismo ordenamiento, y está sujeta a las sanciones del diverso 221.¹⁶⁹

¹⁶⁸ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

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

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; [...]

¹⁶⁹ **Artículo 221.** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores, **serán sancionadas** conforme a lo siguiente: [...]

418. Así pues, de actualizarse la infracción consistente en exceder el tope de gastos para la precampaña, el monto del exceso, entre otras cosas, deberá ser considerado por la autoridad competente para individualizar la sanción.¹⁷⁰ Lo anterior, precisamente a la luz de lo que dispone el artículo 99 de la LEEQ, ya que expresamente prescribe la consecuencia para el caso de que en precampaña, el gasto incurrido supere el límite de los gastos de campaña.
419. A mayor abundamiento, cabe destacar que, por el diseño del sistema sancionador interno, la cancelación del registro o la pérdida de la candidatura no es una sanción reservada exclusivamente para el caso en el que se excedan los gastos de campaña durante la precampaña. Cuando el exceso sea menor a ese monto, la autoridad sancionadora podría ordenarla luego de un ejercicio de valoración casuística, atendiendo al resto de las circunstancias relevantes.¹⁷¹ Lo cual colmaría los planteamientos del partido actor.
420. Por lo tanto, lo procedente es **reconocer la validez del artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en la segunda oración, de la LEEQ.**

TEMA 13. TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA

421. En el **décimo primer concepto de invalidez**,¹⁷² MORENA impugna el artículo 102, párrafo tercero, fracciones II y III, en la porción normativa “sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el municipio respectivo”.¹⁷³

II. Respecto de las personas aspirantes a candidaturas independientes, **precandidaturas**, candidaturas o candidaturas independientes a cargos de elección popular:

a) Con amonestación pública, la cual se hará efectiva una vez que la determinación cause estado, mediante informe que se rinda en la sesión pública que corresponda.

b) Con multa de una hasta cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes de gasto de precampaña, campaña, infracciones a las disposiciones relativas a las aportaciones o donativos se estará a lo dispuesto por las Leyes Generales y las determinaciones del Instituto Nacional.

Para el caso de que se infrinjan las disposiciones relativas a las aportaciones o donativos, se aplicará la multa consistente en una cantidad equivalente hasta por el doble del monto entregado, recibido o ejercido en exceso; y

c) Con la pérdida del derecho a que se registre como precandidatura o candidatura o, en su caso, si el registro ya estuviere concedido, el mismo quedará sin efectos; esta sanción podrá aplicarse aun cuando hubieran resultado electas mediante algún procedimiento apegado a la normatividad aplicable.

Cuando las infracciones cometidas sean imputables exclusivamente a los sujetos previstos en esta fracción, no procederá sanción alguna en contra del partido político o coalición de que se trate; [...]

En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes de gasto de precampaña o campaña, se estará a lo dispuesto por las Leyes Generales y las determinaciones del Instituto Nacional. (Énfasis añadido)

¹⁷⁰ **Artículo 223.** Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Título, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad competente deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que

infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado o las que se dicten con base en él;

II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;

III. Las condiciones socioeconómicas del infractor;

IV. Las condiciones externas y los medios de ejecución;

V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VI. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Se considerará reincidente a la persona infractora que, habiendo sido declarada responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la presente Ley, incurra nuevamente en la misma conducta infractora a este ordenamiento.

Las multas deberán pagarse o garantizarse conforme a las disposiciones legales aplicables.

El pago de las multas que no hubieren sido cubiertas o garantizadas dentro de los plazos previstos, se exigirán mediante el procedimiento administrativo aplicable en las leyes de la materia.

En el caso de los partidos políticos, el monto de las mismas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la sentencia.

Las sentencias o acuerdos que tengan por no presentada una denuncia, la desechen o determinen el sobreseimiento, serán impugnables en términos de la normatividad correspondiente.

La interposición de los medios de impugnación a que se refiere este artículo suspende la ejecución de las sanciones, las que serán aplicables una vez que la sentencia quede firme.

Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por sujetos del régimen sancionador electoral, serán destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación.

¹⁷¹ Pues es una de las sanciones previstas el artículo 221, fracción II (inciso c).

¹⁷² **Precisión de las normas impugnadas:** En su décimo primer concepto de invalidez, en lo relativo al artículo 102, párrafo tercero, fracción III, al transcribir los artículos impugnados en la página LXI de la demanda, MORENA destaca “la parte subrayada, cuya invalidez se pide declarar”, siendo ésta “sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el municipio respectivo”. Así pues, en virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, conviene precisar que, como los argumentos esgrimidos no se destinan a combatir la fracción señalada en su totalidad, sólo se tendrá por impugnada la porción normativa que se precisa: “sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el municipio respectivo”.

¹⁷³ **Artículo 102.** [...]

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

I. El tope de gastos de campaña para la elección de Gubernatura, será una cantidad equivalente al cuarenta por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias establecido para todos los partidos políticos en el año de la elección;

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

422. La **fracción II** del artículo citado regula los topes de gastos de campaña para la elección de las diputaciones. Al respecto, MORENA solicita al Pleno de este Alto Tribunal que establezca una interpretación conforme de la fracción. Lo anterior, con el fin de que quede asentado que cuando el artículo se refiere al tope de gastos de campaña para la elección de cada diputación de mayoría relativa y de representación proporcional, en realidad se entienda que el monto se fija por distrito uninominal.
423. A su vez, la **fracción III** del artículo 102, párrafo tercero, se refiere al tope de gastos de campaña para la elección de cada uno de los ayuntamientos. El actor argumenta que la porción normativa señalada es inconstitucional, ya que prevé una asignación adicional de recursos que es contraria a la proporcionalidad en el tope de los gastos de campaña que corresponden a cada Ayuntamiento.
424. Señala que la primera parte de la fracción III es acertada, pues sujeta el cálculo del tope de gastos de campaña para los ayuntamientos al porcentaje de personas inscritas en el padrón electoral para cada municipio. En ese sentido, es correcto que se multiplique el porcentaje que represente el número de ciudadanía inscrita en el padrón electoral del municipio que corresponda, con relación al padrón electoral del Estado actualizada (1), por la cantidad fijada como límite de gastos para las candidaturas a la Gubernatura (2).
425. El error, argumenta, está en sumar a la cantidad resultante, la mitad de ese monto. Al efectuar esta operación para cada municipio, el cálculo final implicaría que la sumatoria de los topes de gasto para los ayuntamientos superen el monto límite de gastos para las candidaturas a la Gubernatura. Circunstancia que, sostiene, es contraria a los principios de proporcionalidad, certeza y objetividad electorales, pues por lo menos debió ser motivado específicamente por el Poder Legislativo local.
426. Por una cuestión metodológica, se estudiará en primer lugar el planteamiento formulado contra la fracción III del artículo 102, párrafo tercero, en la porción normativa señalada (13.1), y posteriormente, se analizará lo relativo a la fracción II del mismo precepto (13.2).

TEMA 13.1. Tope de gastos de campaña previsto para las elecciones de los ayuntamientos

427. Este Alto Tribunal considera que los planteamientos para demostrar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada son **infundados**, por las razones que se expresan a continuación.
428. En la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015,¹⁷⁴ el Pleno de la Suprema Corte analizó el problema jurídico consistente en determinar la proporcionalidad de los topes de gastos de campaña, en términos de lo previsto en la legislación electoral de Tamaulipas. En el asunto citado, se reconoció la validez de un precepto que establece que los topes de campaña serán el resultado de multiplicar el cincuenta y cinco por ciento del salario mínimo diario general vigente en la capital de Tamaulipas, por el número de electores que estén inscritos en el padrón electoral correspondiente al territorio de la elección que corresponda, por no advertir que fuera excesivo bajo un parámetro de razonabilidad.¹⁷⁵
429. Al respecto del imperativo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso h),¹⁷⁶ estableció que "la obligación que la Constitución impuso a los Congresos locales fue la fijación de límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, **sin que al efecto se establezca determinado parámetro, por lo que es válido sostener que el legislador ordinario cuenta con una amplia libertad configurativa para fijar dichos topes**, sin que desde luego pueda considerarse que dicha libertad sea absoluta, **sino que debe sujetarse a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad** a efecto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales en materia electoral" (énfasis añadido).¹⁷⁷

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

¹⁷⁴ Resuelta en sesión de diez de septiembre de dos mil quince.

¹⁷⁵ Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, págs. 204-206.

¹⁷⁶ **Artículo 116.** [...]

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

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

[...]

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; [...]

¹⁷⁷ Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, pág. 204.

430. En el caso que nos ocupa, MORENA sostiene que la porción normativa impugnada del artículo 102, párrafo tercero, fracción III, representa una autorización de un monto desproporcionado como tope de gastos de campaña para los ayuntamientos. La razón principal, argumenta, es que sumar la mitad del monto a la cantidad que resulte de multiplicar el porcentaje del número de ciudadanía inscrita en el padrón electoral del municipio que corresponda, con relación al padrón del Estado (1), por el tope de gastos de campaña para la elección a la Gubernatura (2),¹⁷⁸ rompe con la proporción entre los gastos para las campañas de los ayuntamientos y las campañas a la Gubernatura.
431. Este Tribunal Pleno no considera que le asista razón. En primer lugar, apreciado bajo un parámetro de razonabilidad, no se desprende que el diseño legislativo previsto en la LEEQ autorice un gasto excesivo, y que, en consecuencia, sobrepase la libertad de configuración del legislador local para esta materia. En efecto, no existe un imperativo constitucional que obligue a las entidades federativas a guardar estrictas proporciones entre los montos que se prevén como topes de financiamiento para elecciones a distintos cargos. En otras palabras, no se advierte que deba existir estricta correspondencia proporcional matemática entre el monto que se prevé como tope de campaña para las elecciones gubernamentales y aquellas relativas a los ayuntamientos. Tampoco se estima que el monto límite para los gastos de campaña de las elecciones de los ayuntamientos deba ceñirse exclusiva y necesariamente al porcentaje del padrón electoral municipal.
432. Por otro lado, no se considera que esta fracción, en la porción normativa señalada, sea contraria a los principios de certeza y objetividad electoral.
433. Sobre el tema, en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017,¹⁷⁹ se analizaron dichos principios en el marco de la legislación electoral de Chiapas, pues se estudió si un precepto fijaba con suficiente claridad cómo determinar los topes de gasto de campaña. El Tribunal Pleno reiteró la amplia libertad de configuración de las legislaturas estatales en la materia, y sostuvo que sólo estaba limitada “por la necesidad de fijar criterios para establecerlos, que sean congruentes con el diseño constitucional y con los principios que rigen el sistema electoral, entre los que se encuentran los de objetividad y certeza”.¹⁸⁰ Se reconoció la validez del artículo, ya que permitía conocer de manera cierta, previa y clara los topes de campaña.
434. En el caso presente, la porción normativa señalada es precisa y clara al referirse a la forma de cuantificación del monto “adicional” para arribar a la cifra final equivalente al tope de gastos de campaña para las elecciones a los ayuntamientos. Simplemente, basta con adicionar una mitad de la cantidad previamente calculada.
435. Finalmente, no se advierte que, en la especie, se actualice la necesidad de una motivación específica para justificar la porción normativa que llevó al legislador local a fijar los topes de campaña para la elección de los ayuntamientos conforme está previsto en su legislación interna.¹⁸¹
436. Por lo tanto, lo procedente **es reconocer la validez del artículo 102, párrafo tercero, fracción III, en la porción normativa “sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el municipio respectivo”.**

TEMA 13.2. Sobre la solicitud de interpretación conforme de los topes de gastos para las elecciones de los diputados locales.

437. En su demanda, el partido accionante solicita que este Tribunal Pleno realice una interpretación conforme de la fracción II del tercer párrafo del artículo 102 de la LEEQ, para establecer que ésta debe entenderse en el sentido de que el tope de gastos de campaña de la elección de diputados es fijado por distrito uninominal.
438. Retomando los términos exactos del único planteamiento que formula en contra del artículo 102, en la fracción impugnada, MORENA plantea lo siguiente:

“Aunado a lo anterior, se plantea en **interpretación conforme**, en su caso, que la fracción II del tercer párrafo de este artículo 102, debe entenderse en el sentido de que el tope de gastos de campaña de la elección de diputados, es fijado por distrito uninominal, es decir, el monto equivalente al que resulte de dividir la cantidad determinada como tope

¹⁷⁸ En términos del artículo 102, párrafo tercero, fracción I, de la LEEQ, el tope de gastos para la elección a la Gubernatura es una cantidad equivalente al cuarenta por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias. A su vez, el cálculo y distribución de esta clase de financiamiento se regula por el artículo 39 de la LEEQ y las correspondientes leyes generales.

¹⁷⁹ Resuelta en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁸⁰ Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, párr. 394.

¹⁸¹ Al respecto, véase el criterio derivado de la controversia constitucional 32/2007, contenido en la tesis de jurisprudencia 120/2009, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255.

de gastos de campaña para la elección de la Gubernatura entre quince (que es el número de distritos en que se eligen diputados) a fin de no incurrir en dualidad, pues la elección de diputaciones se verifica en la misma boleta para renovar un mismo órgano colegiado: la Legislatura estatal.”

439. Sin embargo, para que proceda la interpretación conforme, debió formular argumentos para demostrar por qué estima que la fracción II, del artículo 102, tercer párrafo, es inconstitucional. Lo anterior, pues la interpretación conforme supone que “antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental”.¹⁸²
440. En ese sentido, el accionante pareciera instar al Pleno de este Alto Tribunal para fijar un criterio interpretativo, sin mediar un planteamiento de inconstitucionalidad concreto relativo a la norma señalada.¹⁸³ Por lo tanto, lo procedente es declarar que no ha lugar a atender la solicitud de MORENA, y, en consecuencia, **reconocer la validez del artículo 102, párrafo tercero, fracción II, de la LEEQ.**

TEMA 14. PROHIBICIÓN DE PINTAR PROPAGANDA ELECTORAL EN PROPIEDAD PRIVADA, INCLUSO CUANDO MEDIE PERMISO

441. En su **décimo segundo concepto de invalidez**,¹⁸⁴ MORENA impugna la porción normativa “privada o” del artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ,¹⁸⁵ pues considera que prohibir pintar propaganda electoral en propiedad privada, aun con el permiso del propietario, constituye una restricción excesiva del derecho a la propiedad y la autonomía de la voluntad de los propietarios del inmueble, así como de la libertad de expresión de los ciudadanos y los partidos políticos.
442. Añade que la prohibición también restringe el derecho de los partidos, coaliciones y candidaturas de realizar propaganda electoral y, en términos más generales, el derecho previsto en el artículo 23.1 de la LGPP de participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.
443. Por último, argumenta que la porción normativa impugnada vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso j), en relación con el artículo 41, fracción I, párrafo cuarto, ambos de la Constitución Federal, que prevén la obligación de fijar en las constituciones y leyes estatales las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos nacionales, así como su derecho de participar en elecciones de las entidades federativas y de los municipios.
444. Este Tribunal Pleno considera que el planteamiento de que la porción normativa impugnada constituye una restricción excesiva al derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos y de los partidos políticos es **fundado**.¹⁸⁶

¹⁸² Criterio aislado derivado del amparo directo en revisión 7326/2017, contenido en la tesis aislada CCLXIII/2018, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro “INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 61, tomo I, diciembre de 2018, página 336.

¹⁸³ Por un lado, en términos del artículo 105, fracción II constitucional, el objeto de la acción de inconstitucionalidad es resolver la posible contradicción entre una norma general y la Constitución; en ese tenor, no es dable resolver ambigüedades en la interpretación sin que medie un planteamiento concreto de constitucionalidad. Por otro, en la especie, se vuelve relevante el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria, junto con su interpretación desarrollada en el criterio jurisprudencial derivado de la acción de inconstitucionalidad 34/2006, contenido en la tesis jurisprudencial 97/2009, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL)”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, julio de 2009, pág. 1053, pues si bien es cierto que, en materia electoral, la suplencia no se limita “exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación y los motivos que los hagan atendibles y fundados”, en contra de la porción normativa señalada no se formulan argumentos de invalidez específicos.

¹⁸⁴ **Precisión de las normas impugnadas:** Al inicio de su demanda, MORENA señala que pretende impugnar artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ. En términos del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, se precisa que MORENA no impugna esta fracción en su totalidad, sino sólo en su porción normativa “privada o”. Esto es así porque, por un lado, al transcribir los artículos impugnados en la página LXIII de la demanda, se destaca la “porción normativa en su parte subrayada [que] se plantea invalidar”, siendo ésta la porción normativa referida, y, por otro lado, los argumentos del promovente no están encaminados a evidenciar la inconstitucionalidad del resto del párrafo, que prevé una prohibición de pintar propaganda gubernamental en inmuebles de propiedad pública.

¹⁸⁵ **Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: [...] **VIII.** No podrá pintarse en inmuebles de propiedad privada o pública, aun cuando medie permiso; [...]” (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada).

¹⁸⁶ Cabe mencionar que, en sesión de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 52/2017, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, en la que se impugnaba el artículo 103, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro abrogada, que establecía lo siguiente:

445. Este Tribunal Pleno ha reconocido la importancia del derecho a la libertad de expresión de los partidos políticos y, en términos más generales, del ejercicio de la libertad de expresión durante las campañas electorales, en varios precedentes.¹⁸⁷ Los partidos políticos en nuestro país son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, 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 las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.
446. De acuerdo con ese fin, la libertad de expresión de los partidos políticos cobra especial relevancia, pues a través de su ejercicio les brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. Más aún, a través de la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.
447. En la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas se dijo que “la expresión y difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo los derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7 constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. [...] De lo cual se puede deducir que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido”¹⁸⁸.
448. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada se señaló que “en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar —el discurso político— es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta”¹⁸⁹.
449. Se precisó también que “los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente intenso, y un foro donde el cariz de las opiniones y las informaciones es de carácter político —el tipo de discurso que es más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia—”¹⁹⁰.
450. Estos precedentes ponen énfasis en el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión no sólo tiene una dimensión individual sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno¹⁹¹ y apuntan a la necesidad de que las medidas restrictivas de la libertad de expresión de los partidos políticos se sometan a un test estricto de proporcionalidad.

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

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

El proyecto de resolución proponía declarar la invalidez de la porción normativa “privada o” de la norma impugnada, por constituir una restricción de la libertad de expresión, que no resultaba idónea, ni necesaria. En la sesión se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales, a favor de la propuesta de invalidez. Los Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Dado que no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos para declarar la invalidez de la norma impugnada, se desestimó la acción de inconstitucionalidad.

¹⁸⁷ Véanse particularmente la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, y la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

¹⁸⁸ Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de ocho de julio de dos mil ocho.

¹⁸⁹ Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de siete de diciembre de dos mil seis.

¹⁹⁰ Fojas 115 y 116.

¹⁹¹ Véase también Corte IDH, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 5 de febrero de 2001, serie C, no. 73, párr. 64. Corte IDH, Opinión Consulta OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, solicitada por el gobierno de Costa Rica, párr. 30; y la tesis CCXV/2009, emitida por la Primera Sala, de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 287.

451. Asimismo, es necesario tener presente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado que “en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión”¹⁹².
452. Además, ha añadido que es “indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí”.
453. Este Tribunal Pleno considera que la porción normativa impugnada afecta o restringe la libertad de expresión de los ciudadanos y partidos políticos, así como el derecho de las personas a estar adecuadamente informadas. Ello es así, porque al prohibir que se pinte propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada, aun contando con el permiso del propietario, se restringe un medio por el cual los partidos podrían expresar un mensaje político, dar a conocer a los candidatos, así como expresar sus propuestas, lo que contribuye a que los electores estén más informados. También afecta la libertad de expresión de los propietarios de los inmuebles, pues el que éstos permitan a los partidos pintar propaganda electoral en su propiedad puede tener una función expresiva, consistente en mostrar apoyo o simpatía con el partido o el candidato, así como con sus programas y propuestas.
454. Es cierto que la LEEQ permite la difusión de estos mensajes a través de medios alternativos, los cuales pueden incluso estar fijados o colocados en inmuebles de propiedad privada. El artículo 103, fracción II, de la LEEQ,¹⁹³ permite la fijación o colocación de propaganda en propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario. La porción normativa impugnada de la fracción VIII del mismo artículo constituye un supuesto de excepción a esta regla general, que se limita a impedir la expresión de mensajes a través de propaganda electoral fijada o colocada en propiedad privada por el medio específico de la pintura, sin prohibir que ésta se fije o coloque a través de otros medios o mecanismos.
455. Sin embargo, ello no permite concluir que la porción impugnada no constituye una restricción a la libertad de expresión, tal como argumenta el Poder Legislativo local. Ello es así, pues no debe pasarse por alto que, como regla general, el derecho a la libertad de expresión comprende el de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio o procedimiento.¹⁹⁴ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que dicho derecho no se agota en el

¹⁹² Corte IDH, *Caso Ricardo Canese v. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 88.

¹⁹³ **Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: [...]

II. Podrá colocarse en inmuebles de propiedad privada siempre que medie permiso por escrito respecto a la acción a realizar, otorgado por la persona propietaria en el que especifique su nombre completo, a favor de quién se concede, el domicilio del inmueble donde se ubicará la propaganda electoral y la obligación de retirarla en los términos previstos por esta Ley, respetándose íntegramente en todos los casos, el paisaje natural y urbano y el entorno ecológico, por lo que se prohíbe el uso de suelos colinas, barrancas y montañas para usos propagandísticos. [...]

¹⁹⁴ Constitución Federal:

Artículo 7. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. [...]

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o de forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. [...]

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Artículo 19. [...]

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. [...] (Énfasis añadido)

reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además el derecho a utilizar *cualquier medio apropiado* para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.¹⁹⁵

456. Lo anterior no implica que toda medida que prohíba o impida el uso de un medio para expresar un mensaje sea inconstitucional. La centralidad e importancia de la libertad de expresión y el derecho a la información no debe llevar a concluir que se trata de derechos absolutos o ilimitados. Como ya se mencionó, conforme a los precedentes de este Tribunal Pleno, para que una medida que restringe la libertad de expresión de los partidos políticos sea constitucional ésta debe superar un test de proporcionalidad conforme a un escrutinio estricto.¹⁹⁶ La medida que se analiza en este asunto no supera este estándar de escrutinio pues, si bien persigue una de las finalidades imperiosas por las que válidamente puede restringirse la libertad de expresión y se ajusta de forma estrecha a satisfacer esta finalidad, no resulta necesaria, ya que no es la medida menos restrictiva de la libertad de expresión para lograr esta finalidad.
457. En cuanto a la finalidad de la medida, los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales señalan en su informe que ésta es proteger los derechos a la salud y a un medio ambiente sano de las personas, al evitar que las campañas electorales y la propaganda electoral generen una mayor contaminación visual.¹⁹⁷ Dado que la protección de derechos de terceros, como son los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, es una de las finalidades imperiosas por las que la Constitución y las normas de derechos humanos de los tratados internacionales admiten el establecimiento de restricciones a la libertad de expresión, debe concluirse que la porción normativa supera la primera grada del test de escrutinio estricto.
458. En relación con la idoneidad que, dado el estándar de escrutinio, exige una adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa, este Tribunal Pleno advierte que pintar propaganda electoral en propiedad privada efectivamente puede aumentar la contaminación visual y de esa manera afectar el derecho al medio ambiente de las personas, el cual se encuentra íntimamente relacionado con su derecho a la salud.
459. Conforme al artículo 3, fracción VI, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,¹⁹⁸ la contaminación es la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico.
460. A su vez, en el artículo 5, fracción XIV, de la Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro, se define la contaminación como la presencia en el ambiente de contaminantes en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir negativamente en el bienestar y la salud de los organismos vivos; y en la fracción XV del mismo artículo se establece que la contaminación visual es la alteración de las cualidades de la imagen de un paisaje natural y urbano, causado por cualquier elemento funcional o simbólico que tenga carácter comercial, propagandístico o de servicio, cuya presencia resulte no armónica con la estética del lugar.¹⁹⁹
461. Estas definiciones evidencian la relación que existe entre la regulación de la contaminación visual, la protección del medio ambiente y el derecho a la salud. Asimismo, permiten establecer que la

¹⁹⁵ Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por el Gobierno de Costa Rica; *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) v. Chile*, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 65; *Caso Ivcher Bronstein v. Perú*, Sentencia de 6 de febrero de 2001, Reparaciones y Costas, párr. 146; *Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica*, Sentencia de 2 de julio de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 109; *Caso Ricardo Canese v. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 78.

¹⁹⁶ Este Tribunal Pleno ha reiterado el criterio de que debe utilizarse un escrutinio estricto para analizar la constitucionalidad de restricciones a la libertad de expresión de partidos políticos en las siguientes acciones de inconstitucionalidad en materia electoral: 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; 45/2014 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, resueltas en sesión de diez de septiembre de dos mil quince; 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, falladas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis; 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, falladas en sesión de quince de octubre de dos mil quince; 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, falladas en sesión de diez de noviembre de dos mil quince; 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015, falladas en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil quince; 133/2020, fallada en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte; y 140/2020 y su acumulada 145/2020, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de ***** (se ajustará en el engrose).

¹⁹⁷ Informe del Poder Legislativo local, pp. 71-77. Informe del Poder Ejecutivo local, p. 23.

¹⁹⁸ **Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]

VI. Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico; [...]

¹⁹⁹ **Artículo 5.** Para los efectos de la presente Ley, se entiende por: [...]

XIV. Contaminación: la presencia en el ambiente de contaminantes en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir negativamente en el bienestar y la salud de los organismos vivos;

XV. Contaminación visual: la alteración de las cualidades de la imagen de un paisaje natural o urbano, causada por cualquier elemento funcional o simbólico que tenga carácter comercial, propagandístico o de servicio, cuya presencia resulte no armónica con la estética del lugar; [...]

propaganda electoral puede generar contaminación visual, pues ésta es un elemento de carácter propagandístico que puede alterar las cualidades de la imagen de un paisaje natural y urbano.

462. Ahora bien, la medida que prevé la porción impugnada se reduce a prohibir la pintura de propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada, sin prohibir que se coloque o fije en esos mismos inmuebles, con permiso del propietario, propaganda electoral a través de otros medios que también generaría contaminación visual. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que ello se debe a que la norma está específicamente diseñada para evitar la contaminación que deriva de la pintura que tiene características específicas que podrían traducirse en una mayor afectación.
463. A diferencia de la propaganda electoral que se fija o coloca por otros medios, la propaganda que se pinta suele ser más difícil de retirar y tiende a permanecer por más tiempo, incluso después de la conclusión de los procesos electorales, lo que, en efecto, podría aumentar la contaminación visual que se genera con motivo de estos procesos. Por lo anterior, se concluye que la medida cumple con la segunda grada del test de escrutinio estricto.
464. A pesar de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la medida de prohibir la pintura de propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada, incluso con autorización de su propietario, **no resulta necesaria**, pues para evitar que se produzca esta contaminación visual que es susceptible de generar la pintura, en comparación con otros medios, basta con establecer medidas que contribuyan a asegurar que ésta sea retirada oportunamente. De hecho, tanto la LGIPE como la LEEQ ya prevén normas encaminadas a lograr lo anterior.
465. En el artículo 210, numerales 1 y 2, la LGIPE prevé la obligación de retirar y finalizar la distribución de propaganda tres días antes de la jornada electoral o, en el caso de la colocada en vía pública, 7 días después de la jornada.²⁰⁰ Por su parte, el artículo 103, fracciones XI y XII, de la LEEQ establece que las candidaturas independientes, partidos políticos y coaliciones deben retirar toda su propaganda electoral en un plazo de treinta días naturales después de las elecciones y que, en caso de no hacerlo, las autoridades municipales las retirarán y el gasto generado será reintegrado con cargo al financiamiento público del partido político o cobrado como un crédito fiscal, en el caso de las candidaturas independientes.²⁰¹
466. Además, el artículo 210, numeral 3, de la LGIPE prevé que la omisión de retirar o finalizar la distribución de la propaganda electoral será sancionada en los términos de esa ley.²⁰² De conformidad con los artículos 442 a 456 de la LGIPE, el incumplimiento de la obligación de retiro podría ser sancionado con amonestación pública, multa, reducción de las ministraciones del financiamiento público, entre otras.
467. En suma, la LGIPE y la LEEQ ya establecen medidas para evitar que se prolongue la contaminación visual derivada de la propaganda electoral, incluso si ésta se realiza a través de pintura, pues prevén la obligación de retirar la propaganda electoral y, en caso de incumplimiento, procedimientos para que ésta sea retirada por las autoridades municipales con cargo al partido, coalición o candidatura independiente correspondiente, así como para que éstos sean sancionados por haber incumplido con su obligación.

²⁰⁰ **Artículo 210.**

1. La distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, su retiro o fin de su distribución deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral.

2. En el caso de la propaganda colocada en vía pública, deberá retirarse durante los siete días posteriores a la conclusión de la jornada electoral. [...]

²⁰¹ **Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: [...]

XI. Las candidaturas independientes, los partidos políticos y las coaliciones retirarán toda su propaganda electoral a más tardar treinta días naturales después de celebradas las elecciones, dando aviso al Consejo General. En caso de no hacerlo, las autoridades municipales procederán a su retiro, reintegrando el gasto generado con cargo al financiamiento público del partido político correspondiente.

Para tales efectos, las autoridades municipales, a más tardar el treinta y uno de enero del año siguiente al de la elección, remitirán al Consejo General el informe respecto del gasto efectuado por dicha actividad, por candidato independiente, partido o coalición. Tratándose de coaliciones, el descuento en el financiamiento público se dividirá entre los partidos políticos coaligados en los términos acordados en el convenio de coalición. Cuando el convenio no lo prevenga, el descuento se distribuirá de manera igualitaria.

XII. En el caso de las candidaturas independientes, cada municipio procederá, a través de la dependencia encargada de las finanzas públicas, a realizar el cobro del gasto efectuado, que tendrá la naturaleza de un crédito fiscal.

²⁰² **Artículo 210.** [...]

3. La omisión en el retiro o fin de distribución de la propaganda, serán sancionados conforme a esta Ley.

468. A mayor abundamiento, de conformidad con lo establecido por la fracción II del artículo 103 de la LEEQ,²⁰³ la propaganda electoral que se coloque o fije en propiedad privada en todo caso deberá respetar “el paisaje natural y urbano y el entorno ecológico, por lo que se prohíbe el uso de suelos, colinas, barrancas y montañas para usos propagandísticos”. Asimismo, la fracción VIII del mismo artículo establece que en la elaboración de la propaganda electoral únicamente pueden utilizarse materiales reciclables y no podrán emplearse sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgo directo a la salud o dañen el medio ambiente. En este sentido, la pintura de propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada también estaría sujeta a estas restricciones, que ya están encaminadas a garantizar que la propaganda no afecte excesivamente el medio ambiente y la salud de las personas, lo que corrobora la falta de necesidad de la porción normativa impugnada.
469. Por lo expuesto, **se declara la invalidez de la porción normativa “privada o” del artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ.**
470. Al haber resultado fundado el planteamiento relacionado con la violación al derecho a la libertad de expresión y ser éste suficiente para declarar la invalidez de la porción normativa impugnada, resulta innecesario el estudio del resto de los argumentos planteados por MORENA en su décimo segundo concepto de invalidez.²⁰⁴

TEMA 15. REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE DEBATES POR MEDIOS DE COMUNICACIÓN locales

471. En su **décimo tercer concepto de invalidez**, MORENA impugna el artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ,²⁰⁵ que establece que los medios de comunicación local podrán organizar libremente debates entre las candidaturas y los requisitos que éstos deben cumplir.
472. En primer lugar, MORENA argumenta que la norma impugnada es contraria a los principios de certeza, legalidad y equidad electoral, pues no obliga a los medios de comunicación a invitar al debate a todos los candidatos al mismo cargo de la elección. Sostiene que lo anterior pone en riesgo de discriminación, por motivo de posiciones políticas, a las candidaturas que no sean de la preferencia de los medios de comunicación con mayor cobertura en la entidad federativa.
473. En segundo lugar, argumenta que la inexistencia de una obligación de invitar a todas las candidaturas al debate permitiría la realización de debates simulados que en realidad son una contratación o adquisición ilegal de tiempos o de propaganda encubierta. Ello es así, porque podría organizarse un debate en el que únicamente sean invitadas y participen dos candidaturas, y es posible que una de ellas sea simulada.

²⁰³ **Artículo 103.** En la fijación, colocación y retiro de la propaganda electoral, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes, se sujetarán a las siguientes reglas: [...]

II. Podrá colocarse en inmuebles de propiedad privada siempre que medie permiso por escrito respecto a la acción a realizar, otorgado por la persona propietaria en el que especifique su nombre completo, a favor de quién se concede, el domicilio del inmueble donde se ubicará la propaganda electoral y la obligación de retirarla en los términos previstos por esta Ley, respetándose íntegramente en todos los casos, el paisaje natural y urbano y el entorno ecológico, por lo que se prohíbe el uso de suelos colinas, barrancas y montañas para usos propagandísticos; [...]

IX. En la elaboración de la propaganda electoral, sólo se usarán materiales reciclables y no podrán emplearse sustancias tóxicas ni materiales que produzcan un riesgo directo para la salud de las personas o que contaminen el medio ambiente; [...]

²⁰⁴ Tesis jurisprudencial 37/2004, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XIX, junio de 2004, página 863.

²⁰⁵ **Artículo 108.** El Consejo General, de acuerdo con sus fines, promoverá y alentará todas las expresiones de partidos y candidaturas, incluidas las independientes, tendientes a dar a conocer a la sociedad los contenidos de la plataforma electoral que sostendrán durante sus campañas.

Dentro del periodo de campaña el Consejo General organizará, por lo menos, dos debates entre todas las candidaturas a la Gubernatura, a quienes invitará previamente en igualdad de condiciones. El Instituto promoverá la celebración de debates entre las candidaturas a diputaciones, así como a presidencias municipales, para lo cual las señales radiodifundidas que el Instituto genere en todos los debates que organice para este fin, podrán ser utilizadas en vivo y en forma gratuita por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

El debate de las candidaturas a la Gubernatura deberá ser transmitido por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público en el Estado de Querétaro. El Instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión y de telecomunicaciones con cobertura en el Estado.

La celebración de otros debates, convocados por instituciones públicas o privadas o cualquier persona física o moral, deberá sujetarse a las reglas que fije el Consejo General e informar al mismo sobre la celebración de los debates mencionados. El Instituto podrá coadyuvar con dichas instituciones.

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

I. Se comuniquen al Instituto;

II. Participen al menos dos candidaturas de la misma elección; y

III. Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita, y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de una o más de las candidaturas invitadas a estos debates no será causa para la no realización del mismo. (Se agrega subrayado al párrafo impugnado).

474. En relación con lo anterior, sostiene que, si bien el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, establece que la realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o propaganda encubierta, ello sólo aplica cuando la norma que los regula garantiza plenamente que no se produzca fraude a la ley o simulación.
475. En tercer lugar, sostiene que la norma impugnada es inconstitucional porque únicamente permite a los medios de comunicación locales organizar los debates, con lo que excluye a los nacionales. Alega que ello viola el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información de los medios de comunicación nacionales, los candidatos, así como los ciudadanos que se ubican en la cobertura de los mayores canales de televisión y radio a nivel nacional. Afirma que la norma impugnada impide a los contendientes divulgar su mensaje a un mayor número de potenciales electores.
476. Asimismo, alega que, del artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), del decreto de reforma a la Constitución Federal en materia político electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, se advierte que el constituyente refiere a la libertad de difundir los debates de todos los medios de comunicación, no sólo los locales y, al señalar que la negativa de cualquiera de los candidatos de participar no es motivo para cancelar o prohibir el debate respectivo, implícitamente establece que debe invitarse previamente a todos los candidatos o candidatas.
477. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el concepto de invalidez formulado.
478. Tal como afirma la accionante, mediante reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se facultó al Congreso de la Unión para expedir, entre otras, la ley general que distribuya competencias en materia de procedimientos electorales.²⁰⁶ Además de lo anterior, en el referido decreto, se estableció un amplio régimen transitorio en el que quedaron fijadas las bases mínimas que deberían ser desarrolladas por el legislador federal. En materia de procedimientos electorales, se determinó que la ley general tendría, al menos, que definir los términos en que habrían de realizarse tanto los debates obligatorios, como los debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular.²⁰⁷ Es por lo anterior que, para dar respuesta a los argumentos de MORENA resulta necesario recurrir al marco establecido en la LGIPE.
479. Específicamente, el artículo 218 de la LGIPE²⁰⁸ contiene las reglas que deben cumplir los debates entre candidatos. Este artículo ya fue motivo de análisis por este Tribunal Pleno al resolver la acción

²⁰⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

²⁰⁷ **SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: [...]

II. La ley general que regule los procedimientos electorales: [...]

d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta; [...]

²⁰⁸ **Artículo 218.**

1. El Consejo General organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la Presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.

2. Para la realización de los debates obligatorios, el Consejo General definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de equidad entre los candidatos.

3. Los debates obligatorios de los candidatos al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el Instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones. El Instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El Instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones.

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

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

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

c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

7. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo.

de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.²⁰⁹ En este precedente, el Tribunal Pleno declaró infundados los conceptos de invalidez que los partidos políticos hicieron valer en contra de este artículo, consistentes, en lo medular, en que la norma impugnada no obligaba a convocar a los debates a todos los candidatos, con lo que se vulneraba el principio de equidad electoral, y que ello tenía como consecuencia que el debate se utilizara para adquirir de forma indebida tiempo en radio y televisión para fines electorales.

480. Las razones que se proporcionaron para reconocer la validez del artículo 218 de la LGIPE son, en resumen, las siguientes:

a) El párrafo 7 del artículo 218 implícitamente obliga a que se cite al respectivo debate a todos los candidatos participantes en la elección, pues dispone que: “La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo”; lo que significa que existe la obligación de convocar a su realización a la totalidad de los aspirantes en la contienda.

b) El inciso c), del párrafo 6, de la disposición 218, establece la obligación legal de que en los debates “Se establezcan condiciones de equidad en el formato”; lo cual implica que, para su realización, no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es menester llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación, todo ello bajo la supervisión de la autoridad electoral, pues para tal fin se prevé que en cualquier caso, previamente a su programación, “Se comunique al Instituto o a los institutos locales, según corresponda”.

c) La intervención de la autoridad electoral constituye un medio de control de la legalidad de la organización de estos encuentros públicos entre los candidatos a una elección.

d) Cuando el artículo 218 párrafo 6, inciso b) dispone que los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando participen por lo menos dos candidatos de la misma elección; debe entenderse que existe la obligación de los organizadores de convocar en forma fehaciente, a todos los candidatos registrados para el mismo cargo, pues solamente de esta forma se satisface el principio de imparcialidad que debe regir en este tipo de eventos públicos.

481. Preciado lo anterior, debe declararse **infundado** el argumento de MORENA en el sentido de que el artículo 108, párrafo quinto de la LEEQ es inconstitucional por no prever que los medios de comunicación deben invitar a todas las candidaturas registradas para el mismo cargo de elección popular, por partir de una premisa falsa. De la lectura a la norma cuestionada no se advierte referencia alguna de la que pudiera desprenderse que no existe esta obligación, pues en toda su redacción se alude en general, al término “candidaturas”.

482. Además, con base en el precedente indicado, el enunciado: “La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo”, previsto tanto en el artículo 218, numeral 7, de la LGIPE, como en el artículo 108, párrafo sexto, de la LEEQ,²¹⁰ **se ha interpretado en el sentido de que existe la obligación de convocar a los debates a la totalidad de los aspirantes en la contienda**, ya que de otra forma no se explicaría la prevención consistente en que la inasistencia de alguno de ellos no motivaría la cancelación del evento.

483. Incluso, la fracción III del artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ guarda similitud con lo dispuesto en el inciso c) del párrafo 6 del artículo 218 de la Ley General, pues ambos prevén la obligación de que “se establezcan condiciones de equidad en el formato”, la cual este Tribunal Pleno determinó que implica que, para la realización del debate no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es necesario llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación.

484. Lo anterior lleva a concluir que, contrariamente a lo que argumenta MORENA en su demanda, de una lectura conjunta de la LEEQ con la LGIPE, se extrae que los medios de comunicación que organicen los debates sí están obligados a invitar a todas las candidaturas que estén registradas para un mismo cargo de elección popular.

485. También debe declararse **infundado** el argumento consistente en que la deficiente regulación de la organización de los debates por parte de los medios de comunicación, permite que éstos se utilicen para contratar o adquirir tiempos o propaganda encubierta de forma ilegal. Ello es así, porque MORENA hace depender este argumento de la premisa de que la norma impugnada no obliga a

²⁰⁹ Resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce.

²¹⁰ Aunque en el caso de este artículo se hace referencia a candidaturas, no a candidatos.

invitar a todas las candidaturas registradas para el cargo de elección popular correspondiente, lo que considera permitiría que el debate fuera una simulación, y ya se señaló que esta interpretación de la norma impugnada no se ajusta a los precedentes de este Tribunal Pleno.

486. Por último, es **infundado** el argumento consistente en que debe declararse la invalidez del artículo 108, párrafo quinto, por únicamente permitir la organización de estos debates a medios de comunicación locales, excluyendo la posibilidad de que los organicen medios de comunicación nacionales.
487. Es verdad que la disposición sólo alude a los medios de comunicación de la entidad federativa, en cuanto a la organización libre de debates; sin embargo, el artículo impugnado tiene que analizarse y aplicarse de manera conjunta con lo que prevé la LGIPE, que en su artículo 218, numeral 6, alude tanto a medios de comunicación nacional y local, y esa referencia implica el reconocimiento de que ambos medios de comunicación pueden organizar debates, sujetos desde luego a los requisitos que el propio numeral prevé, a saber, que se comunique al INE o a los OPLES, según corresponda, que participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y que se establezcan condiciones de equidad en el formato. Máxime que ese ordenamiento general, como se ha subrayado, es aplicable tanto a las elecciones de carácter federal como local.
488. Similares consideraciones fueron sostenidas por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada,²¹¹ 88/2015 y sus acumuladas²¹², 76/2016 y sus acumuladas²¹³ y 97/2016 y su acumulada.²¹⁴
489. Por lo anterior, **se reconoce la validez del artículo 108, párrafo quinto, de la LEEQ.**

TEMA 16. REGULACIÓN DE COALICIONES Y EN MATERIA DE IMPRESIÓN Y PRODUCCIÓN DE MATERIAS ELECTORALES

490. MORENA plantea en su **décimo cuarto concepto de invalidez** que el artículo 109, fracción VI,²¹⁵ de la LEEQ es inconstitucional por contravenir lo dispuesto por los artículos 1, 41, base V, Apartado B, punto 5 y C, puntos 3 y 4; 116, fracción IV, incisos b) y j) y 133 de la Constitución Federal.
491. Por un lado, MORENA considera que la entidad federativa carece de competencia para regular las coaliciones, tal como se desprende del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), en materia político electoral, de dos mil catorce, que prevé que la ley general que regula los partidos políticos nacionales y locales es el ordenamiento llamado a establecer el sistema de participación electoral de los partidos a través de coaliciones.
492. En ese sentido, señala que sería inconstitucional prever que en el reverso de las boletas aparecerán las listas de coaliciones que postulen diputaciones por representación proporcional porque únicamente los partidos tienen potestad legal para postular listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, como se desprende de los artículos 87.2 y 14 de la LGPP.
493. Por otro lado, la accionante considera que la fracción impugnada, al establecer que en el reverso de las boletas de elección de diputaciones deberá aparecer la lista de cada partido político o coalición que postule de sus candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, invade las competencias del INE. Las boletas son materiales electorales, por lo que, el artículo combatido regula reglas, lineamientos, criterios y formatos de su impresión y producción, que competen al INE. Al respecto, resulta incongruente que el propio artículo 109, en su acápite, establezca que las boletas se harán conforme al modelo que apruebe el INE, con base a los lineamientos que emita, y luego disponga, en la fracción impugnada, lo que contendrá el reverso de cada boleta.
494. El concepto resulta **parcialmente fundado**.

²¹¹Acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, resueltas en sesión de nueve de junio de dos mil quince.

²¹²Acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 83/2015 y 95/2015, resueltas en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince.

²¹³Acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, resueltas en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.

²¹⁴Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, resueltas en sesión de cinco de enero de dos mil diecisiete.

²¹⁵ **Artículo 109.** Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales foliadas para cada elección, las que se harán conforme al modelo que apruebe el Instituto Nacional con base en los lineamientos que emita al respecto y contendrán: [...]

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

495. El artículo 109, fracción VI, al prever que las boletas electorales para la elección de diputaciones, contendrán en el reverso la lista de cada coalición que postule sus candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, regula inconstitucionalmente, la figura de las coaliciones. Esto es así porque prevé la posibilidad de que coaliciones postulen listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, sin contar con facultades para alterar el sistema uniforme de coaliciones, establecido por la Constitución y desarrollado por el Congreso de la Unión.
496. Lo anterior, porque el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Constitución.
497. En relación con lo apuntado, el artículo Segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce; determina que, en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales, se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales:

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

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

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

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

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

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

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

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

498. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018,²¹⁶ este Tribunal Pleno consideró que se actualizaba una invasión competencial por parte del Congreso de Sonora, ya que, en el artículo 31 de su Constitución, regulaba la posibilidad de que, bajo la forma de coaliciones, se postularan candidaturas de diputados locales de representación proporcional, no obstante que el artículo segundo transitorio antes referido, dispuso –categóricamente– que fuera la legislación general de la materia que estableciera un sistema uniforme de coaliciones, tanto para los procesos federales, como para los procesos locales.
499. Al respecto, es importante traer a cuenta, con énfasis añadido, el artículo 87, numeral 2, de la LGPP, inserto en el Capítulo III “De las Coaliciones”, del Título Noveno; éste prevé que los partidos nacionales y locales podrán formar coaliciones para la elección de diputados a las legislaturas locales por mayoría relativa, sin prever la postulación de candidaturas de diputados locales por el principio de representación proporcional:

Artículo 87. [...]

2. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, **diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa** y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría

²¹⁶ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve.

relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

500. De lo hasta aquí expuesto es posible concluir que la entidad federativa, al regular la posibilidad para las coaliciones de postular listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, resulta violatorio del artículo 73, fracción XXIX-U, y del artículo segundo transitorio del decreto de reformas en materia político electoral de dos mil catorce. En efecto, si por la disposición transitoria del decreto de reforma constitucional mencionada se determinó que sería en la ley general en la que se regulara este aspecto del proceso electoral, debe concluirse que las entidades federativas no pueden reproducir ni, mucho menos, como ocurre en el caso concreto, contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé, tal como se determinó al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014.²¹⁷
501. Una vez sentado lo anterior, el artículo 109, fracción VI, **sin la porción normativa “o coaliciones”** tiene un alcance distinto, pues se limita a regular una de las características que presentará la boleta electoral, estableciendo qué información corresponderá al anverso y cuál al reverso, así como el espaciamiento de la misma. Este Tribunal Pleno considera que esta fracción debe ser leída a la luz de su acápito, que dispone que las boletas electorales se emitirán conforme al modelo que apruebe el INE.²¹⁸
502. Con lo anterior, el artículo impugnado no resulta violatorio del principio de certeza electoral ni genera inseguridad jurídica, pues el mismo reitera que la impresión de las boletas electorales se hará conforme al modelo aprobado por el INE, con base a los lineamientos emitidos por él, tal como lo dispone el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 5, de la Constitución Federal.²¹⁹
503. La facultad de las entidades federativas para regular ciertas características del material electoral, como son las boletas, ya ha sido reconocida por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015,²²⁰ y resulta acorde con lo dispuesto por el artículo 216 de la LGIPE que prevé que las leyes electorales locales determinarán las características de la documentación y materiales electorales,²²¹ pero que será el INE a quien corresponderá la aprobación de las boletas electorales.²²²

²¹⁷ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de nueve de junio de dos mil quince.

²¹⁸ Una lectura sistemática similar fue adoptada por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 103/2015, fallada en sesión de tres de diciembre de dos mil quince.

²¹⁹ **Artículo 41.** [...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. [...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral **en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:**

a) Para los procesos electorales federales y locales: [...]

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; [...] (Énfasis añadido)

²²⁰ Específicamente, en la página 276 del engrose. Fallada por este Tribunal Pleno en sesión pública de once de febrero de dos mil dieciséis.

²²¹ **Artículo 216. 1.** Esta Ley y las leyes electorales locales determinarán las características de la documentación y materiales electorales, debiendo establecer que:

a) Los documentos y materiales electorales deberán elaborarse utilizando materias primas que permitan ser recicladas, una vez que se proceda a su destrucción;

b) En el caso de las boletas electorales deberán elaborarse utilizando los mecanismos de seguridad que apruebe el Instituto;

c) La destrucción deberá llevarse a cabo empleando métodos que protejan el medio ambiente, según lo apruebe el Consejo General o local respectivo, y

d) La salvaguarda y cuidado de las boletas electorales son considerados como un asunto de seguridad nacional.

²²² **Artículo 44. 1.** El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: [...]

Ñ) Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva; los modelos de las credenciales para votar con fotografía que se expidan en el territorio nacional, así como en el extranjero; **el de las boletas electorales**, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral; [...] (Énfasis añadido)

Cabe resaltar, además, que en el ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ELECCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE/CG661/2016) publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de septiembre de dos mil diecinueve, actualizado en última ocasión mediante oficio INE/CG164/2020, se establece lo siguiente por lo que hace a los materiales electorales:

Artículo 156.

1. En la elaboración del diseño de los documentos y materiales electorales, la DEOE o su similar en los OPL, llevarán a cabo el procedimiento siguiente:

a) En materia de documentación electoral, se estará a lo dispuesto en la legislación electoral correspondiente, atendiendo a si la elección es federal o local, siempre y cuando no se contraponga a lo previsto en este Reglamento y su anexo respectivo; [...]

Artículo 160.

504. En virtud de lo anterior, procede **reconocer la validez del artículo 109 en su fracción VI, de la LEEQ, excepto por lo que hace a la porción normativa “o coaliciones” que debe declararse inválida**, por resultar esta última violatoria del artículo 73, fracción XXIX-U, en relación con el artículo transitorio segundo del Decreto de reformas, en materia político electoral, de diez de febrero de dos mil catorce.

TEMA 17. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD EN DECLARATORIA DE VALIDEZ

505. En su **décimo quinto concepto de invalidez**,²²³ el actor controvierte los artículos 116, fracciones I, inciso f), II, incisos d) y f), y fracción III, incisos b) y c), y 126, numeral 2, fracción I, incisos c) y d), de la LEEQ por deficiencia legislativa.²²⁴ Lo anterior, pues se omite explicitar, por una parte, que se debe verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la elección, previo a la declaración de validez; y por otra, que, previo a la expedición de las constancias de mayoría, se debe verificar que los candidatos cumplan con los requisitos de elegibilidad.

506. En efecto, toma como referencia la LGIPE, para demostrar cómo en su artículo 311, numeral 1, incisos j) y l), al regular el cómputo distrital de la votación para diputados federales, se especifica que se tienen que verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y los requisitos de elegibilidad de los candidatos.²²⁵

507. Establece que no verificar los requisitos de elegibilidad sería una violación al artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, ya que “tener las calidades que establezca la ley” para poder ejercer un cargo público, no es una situación que se agota en un momento determinado del proceso electoral, sino que es un continuo.

508. Formula un argumento por mayoría de razón, en el que señala que, en caso de que desaparezca un ayuntamiento, en términos del artículo 115, base primera, último párrafo, de la Constitución Federal, cuando se deba establecer un Concejo Municipal, los miembros que designen las legislaturas locales para concluir los periodos respectivos deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad que establezcan los regidores.²²⁶ Por lo tanto, no es dable que un OPLE no tenga certeza, al emitir las constancias respectivas, de si un candidato es legalmente elegible.

509. Este Tribunal Pleno estima que el planteamiento que aduce es **infundado**, por las razones que se expresan a continuación.

1. Además de las reglas establecidas en la Sección Cuarta del presente Capítulo, los OPL deberán observar lo siguiente: [...]

b) La documentación y materiales electorales correspondientes a las elecciones locales, podrán contener aquellos elementos adicionales que mandaten las legislaciones estatales, siempre y cuando no se contrapongan a lo previsto en el presente Capítulo. [...]

²²³ **Precisión de las normas impugnadas:** Si bien en el capítulo de NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA, y en el décimo quinto concepto de invalidez, MORENA sólo señala como impugnados los artículos 116, fracciones I, inciso f), II incisos d) y f), y **III inciso b)**, así como 126, numeral 2, fracción I, **inciso c)**, en virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, conviene precisar que también se tendrá por impugnado el inciso c) del artículo 116, fracción III, y el inciso d) del artículo 126, numeral 2. Ello, pues los argumentos de deficiencia legislativa que esgrime el actor atañen, de manera general, a las declaraciones de validez de las elecciones y la correspondiente emisión de las constancias de mayoría.

²²⁴ **Artículo 116.** La etapa posterior a la elección comprende:

I. En los consejos municipales: [...]

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

II. En los consejos distritales: [...]

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

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

III. En el Consejo General: [...]

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

c) La entrega de constancia de mayoría a la persona que haya resultado electa como Gobernadora o Gobernador. [...]

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

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

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

d) Al término de la sesión, el Consejo General expedirá la constancia de mayoría a la persona que haya resultado electa. [...]

²²⁵ **Artículo 311.**

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

[...]

j) El consejo distrital verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 10 de esta Ley, y

k) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieron durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiese obtenido la mayoría de los votos.

²²⁶ **Artículo 115.** [...]

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; [...]

510. El artículo 41, fracción V, Apartado C, numeral 6, de la Constitución Federal, establece que una de las funciones de los OPLES es expedir las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.²²⁷ En ese tenor, la LGIPE, en su artículo 104, párrafo primero, inciso i), contempla entre las atribuciones de los OPLES el “expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo”.²²⁸
511. Al respecto, en la ley local se establece que el proceso electoral “concluye cuando sean entregadas las constancias de mayoría y haya vencido el término para la interposición de medios de impugnación o, en su caso, se emitan las resoluciones por los órganos jurisdiccionales competentes” y su etapa final, corresponde a aquella en que se emitan “los resultados y declaraciones de validez de las elecciones”.²²⁹
512. En efecto, durante esta etapa posterior a la jornada electoral, entre otras cosas:
- Los **consejos municipales** realizarán el cómputo y la declaración de validez de la elección del Ayuntamiento, así como la entrega de las constancias de mayoría.
 - Los **consejos distritales** realizarán el cómputo total de la elección de diputaciones, la declaración de validez de la elección de diputaciones por mayoría relativa en sus respectivos distritos, y la entrega de las constancias respectivas.
 - El **Consejo General** realizará el cómputo de la elección de la Gubernatura, la declaración de validez de esta elección y la entrega de la constancia de mayoría.
513. Está previsto que los consejos municipales y distritales ejerzan dichas funciones en el marco del procedimiento esbozado en los artículos 122 a 125 de la LEEQ, que, a grandes rasgos, regula el desarrollo de las sesiones dedicadas al cómputo de las elecciones. Los presidentes de estos órganos electorales, al finalizar el cómputo respectivo, deberán publicar en el exterior de los locales los resultados de las elecciones que les correspondan, con sus declaraciones de validez, y expedir a las candidaturas o fórmulas que hayan obtenido el triunfo, sus constancias de mayoría, para que sean presentadas ante el Consejo General para su registro.²³⁰

²²⁷ **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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.[...]

Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: [...]

6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; [...]

²²⁸ **Artículo 104.**

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias: [...]

i) Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;

²²⁹ **Artículo 93.** El proceso electoral iniciará entre el dieciséis y treinta y uno de octubre del año previo al de la elección que corresponda y concluye cuando sean entregadas las constancias de mayoría y haya vencido el término para la interposición de medios de impugnación o, en su caso, se emitan las resoluciones por los órganos jurisdiccionales competentes.

Artículo 94. Las etapas del proceso electoral son:

I. La preparación de la elección;

II. La jornada electoral; y

III. Los resultados y declaraciones de validez de las elecciones.

²³⁰ **Artículo 122.** Los consejos distritales y municipales celebrarán sesión, a partir de las 08:00 horas del miércoles posterior al día de la elección, para realizar los cálculos parciales o totales de las elecciones de diputaciones por mayoría relativa y de la Gubernatura, según corresponda, así como de Ayuntamiento y asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en su caso. [...]

El cómputo distrital o municipal de una elección, es el procedimiento por el cual los consejos distritales y municipales determinan, mediante la suma de los resultados anotados en las actas, la votación obtenida en un distrito o municipio.

Los consejos distritales y municipales se declararán en sesión permanente, hasta en tanto el consejo distrital que le corresponda conocer de cálculos totales y ordenar recuentos, los concluya; en su caso, podrán decretar los recesos que se consideren pertinentes al finalizar el cómputo que se lleve a cabo, bajo causa justificada.

Al finalizar la apertura de la totalidad de los paquetes de las casillas que correspondan y en el supuesto de que en algún paquete electoral no exista documentación alguna, esté incompleta o esta no corresponda a las elecciones locales, se dará cuenta en el acta correspondiente de las casillas que estén bajo estos supuestos, a efecto de decretar un receso hasta en tanto se cuente, en su caso, con la documentación electoral faltante para finalizar el cómputo correspondiente. [...]

Artículo 123. Los cálculos y recuentos administrativos, para efectos del artículo anterior, se sujetarán a las reglas establecidas en los lineamientos para el desarrollo de la sesión especial de cálculos que al efecto expida el Consejo General, en términos de la normatividad aplicable. [...]

Artículo 124. Son obligaciones de los consejos distritales y municipales:

514. Una vez finalizado el cómputo en los consejos distritales y municipales, el Consejo General celebrará sesión para proceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y al cómputo estatal de la elección de la Gubernatura, en ese orden; procedimiento que se regula en los artículos 126 a 129 de la LEEQ.²³¹
515. De lo anterior, es posible extraer que la declaración de validez de una elección, así como la expedición de las constancias de mayoría, no operan en un vacío, sino que son el resultado de una sucesión de actos distintos, llevados a cabo conforme a las formalidades de la LEEQ. Más aún, cuando conforme con lo dispuesto por los artículos 57, 81 y 82, de la LEEQ es posible advertir que el Consejo General es el encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y a su vez, los consejos distritales y municipales intervendrán en la preparación, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales en sus respectivos distritos y municipios.²³²
516. En esta misma línea argumentativa, cabe resaltar que el artículo 14 del ordenamiento, especifica los requisitos “para ser postulado y, **en su caso, para ocupar cualquier cargo de elección popular**”.²³³

I. Practicar el cómputo en el siguiente orden: diputación, Gubernatura y Ayuntamiento;

II. Realizar cada uno de los cómputos hasta su conclusión. En caso necesario, la sesión podrá entrar en receso cuando se haya concluido el cómputo que corresponda. Una vez concluidos los cómputos parciales, se remitirán de inmediato las actas respectivas al órgano electoral competente;

III. Expedir a los partidos políticos, a las candidaturas o a sus representantes, copia del acta de cómputo y las constancias que correspondan;

IV. Rendir al Consejo General un informe detallado sobre el desarrollo de las elecciones de su competencia, con la documentación completa del proceso electoral;

V. Remitir por conducto de la persona titular de la Secretaría Técnica a la Secretaría Ejecutiva del Consejo General, las actas relativas al cómputo distrital de la elección de diputaciones, para efectos de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional;

VI. Remitir, por conducto del titular de la Secretaría Técnica, a la Secretaría Ejecutiva del Consejo General, las actas relativas al cómputo parcial de la elección de la Gubernatura, para efectos de realizar el cómputo estatal;

VII. Remitir a los Ayuntamientos las constancias de mayoría de las planillas respectivas, así como las constancias de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, para los efectos de publicación del Bando Solemne; y

VIII. Enviar al Tribunal Electoral, los medios de impugnación que se hubieran interpuesto y la documentación relativa, cuando proceda.

Artículo 125. Los titulares de las presidencias de los consejos distritales y municipales publicarán en el exterior de sus locales, al término del cómputo respectivo, los resultados de la elección y una copia de la declaratoria de validez de la elección de que se trate.

El Instituto Electoral deberá garantizar el cumplimiento de la cadena de custodia del material electoral, desde la conclusión del escrutinio y cómputo practicado en las mesas directivas de casilla y hasta la conclusión del proceso electoral, a efecto de que se impida cualquier tipo de alteración.

Las candidaturas o fórmulas que hayan obtenido el triunfo en el cómputo distrital o municipal y a quienes los citados órganos electorales expidan constancia de mayoría, la presentarán ante el Consejo General para su registro.

La vigilancia del cumplimiento de la cadena de custodia es obligación y responsabilidad solidaria del Consejo General y del Consejo municipal o distrital correspondiente.

²³¹ **Artículo 126.** Una vez concluidos los cómputos en los consejos distritales y municipales y recibidas las actas respectivas en la Secretaría Ejecutiva, el Consejo General celebrará sesión para proceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y al cómputo estatal de la elección de la Gubernatura, en ese orden. [...]

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

I. El cómputo atenderá las siguientes reglas:

a) Se tomará nota de los resultados que consten en cada una de las actas de cómputos parciales de la elección y las casillas especiales, constituyendo la suma de los mismos el cómputo estatal.

b) La suma de los resultados obtenidos, constituirá el cómputo estatal de la elección de la Gubernatura.

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

d) Al término de la sesión, el Consejo General expedirá la constancia de mayoría a la persona que haya resultado electa.

Artículo 127. En la misma sesión prevista en el artículo anterior, el Consejo General procederá a realizar el cómputo de la votación para la asignación de diputaciones según el principio de representación proporcional. [...]

²³² **Artículo 82.** Es competencia de los consejos municipales electorales:

I. Vigilar la aplicación y cumplimiento de las normas de esta Ley y los acuerdos que emita el Consejo General;

II. Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones en sus respectivos municipios;

²³³ **Artículo 14.** Son requisitos para ser postulado y, en su caso, para ocupar cualquier cargo de elección popular, los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos;

II. Estar inscrito en el Padrón Electoral;

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

IV. No ser militar en servicio activo o contar con mando en los cuerpos policiacos;

V. No ser titular de la Presidencia Municipal, ni ser titular de ninguno de los organismos a los que la Constitución Local otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a menos que se separe de sus funciones, mediante licencia o renuncia en los términos de ley, por lo menos noventa días naturales antes del día de la elección. Con independencia al cargo que se postulen, las y los diputados no requerirán separarse de sus funciones; así mismo las y los síndicos y las y los regidores tampoco requerirán separarse de sus funciones a menos de que contengan al cargo de titular de la Presidencia Municipal, para lo cual deberán pedir licencia los términos de la presente fracción;

VI. No desempeñarse como Magistrado del Tribunal Electoral, como Consejero Electoral, titular de la Secretaría Ejecutiva o Director Ejecutivo del Instituto, ni pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que, en cualquier caso, se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

VII. No ser ministro de algún culto religioso; y

VIII. No haber sido condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, en el último año antes del día de la elección.

Esta porción normativa se puede interpretar como que los requisitos de elegibilidad previstos, no solamente atañen al registro de los candidatos, sino que también son relevantes para poder ocupar los cargos correspondientes, en el caso de triunfo en las elecciones.

517. Así pues, de una lectura sistemática de la ley, y contrario a lo que aduce el accionante, no se desprende que las autoridades electorales puedan obviar que las elecciones locales cumplan con los requisitos constitucionales y legales pertinentes, o que los candidatos no cumplan con los requisitos de elegibilidad, previo a la emisión de la declaración de validez y las respectivas constancias de mayoría. Lo anterior, sin que exista una obligación que constriña al legislador local a replicar textualmente el contenido sobre lo que la LGIPE dispone para las elecciones federales.
518. En ese sentido, lo procedente **es reconocer la validez de los artículos 116, fracciones I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, incisos b) y c), y 126, numeral 2, fracción I, incisos c) y d), de la LEEQ.**

TEMA 18. VALORES PARA ASIGNAR DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

519. En su **décimo séptimo concepto de invalidez**,²³⁴ el partido político promovente impugna la validez del artículo 128 de la LEEQ, porque en la fórmula de asignación para la determinación de diputaciones plurinominales después de la asignación directa por porcentaje mínimo toma como base la votación obtenida por cada partido político, lo que implica una doble contabilidad de sufragios porque: *i)* a los partidos políticos que ganan la elección de mayoría relativa no se les descuenta esa votación para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y *ii)* no se deducen los votos utilizados para la asignación de la diputación plurinomial de la primera ronda.²³⁵
520. Asimismo, considera que la definición de **votación estatal emitida** es inconstitucional, pues no concuerda con la base de **votación depurada** que este Alto Tribunal ha definido que debe utilizarse para la fórmula de distribución de escaños tomando como referencia el artículo 116, fracción II, párrafo tercero.
521. Lo anterior, porque para calcular la “votación estatal emitida” el legislador local deduce la votación de los partidos políticos que no hayan alcanzado el 3% de la votación total emitida, siendo que lo correcto es deducir el 3% de la votación válida emitida, y, además, deduce los votos de los partidos políticos que no hayan alcanzado algún triunfo en un distrito uninominal, lo cual distorsiona la representatividad del órgano.
522. Para dar respuesta a los planteamientos formulados por MORENA, se estudiarán, en primer lugar, los argumentos relativos a la doble contabilización de votos en el cálculo del resultante de asignación (18.1), y posteriormente, lo concerniente a la definición de la votación estatal emitida (18.2).

Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del estado migrantes que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección, por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental. Para efectos de lo previsto en la fracción V del presente artículo, las candidaturas postuladas deberán manifestar por escrito, bajo protesta de decir verdad, que cumplen con el requisito citado y, en su caso, podrán reincorporarse a sus funciones, después del día de la elección, en términos de esta Ley.

²³⁴ **Precisión de las normas impugnadas:** A pesar de que el actor señala solamente los párrafos tercero, sexto y octavo del artículo 128 como reclamados, en virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, al advertir que el reclamo relativo se formula por lo que hace a la fórmula de asignación por el principio de representación proporcional, se tendrá por impugnado el artículo en su totalidad.

²³⁵ **Artículo 128.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por fórmula de asignación, el conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos que deben observarse para la asignación de diputaciones según el principio de representación proporcional.

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

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

I. Votación obtenida por cada partido;

II. Votación estatal emitida;

III. Curules por asignar; y

IV. Resultante de asignación, que se compondrá de:

a) Resultado de enteros.

b) Resultado de diferencial de representación.

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

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

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

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

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

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

TEMA 18.1. Sobre el cálculo del resultante de asignación.

523. Respecto del primer planteamiento, el partido político considera que la fórmula prevista en el párrafo octavo del artículo impugnado propicia la doble contabilización de votos porque toma la “votación obtenida por cada partido” sin descontar los votos que hayan sido utilizados para obtener los triunfos de mayoría relativa, ni los votos que hayan sido utilizados por la diputación de primera asignación, es decir, la que le corresponde a cada partido por haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida.
524. Este Tribunal Pleno considera que es **infundado** el argumento por el cual el partido político sugiere que, para calcular la “votación obtenida por cada partido” en la fórmula de asignación, deberían descontarse los votos de los partidos que hayan obtenido triunfos en mayoría relativa, pues no es cierto que ello viole el principio de un voto por ciudadano, o que, implique una doble contabilización de votos.
525. Este Tribunal Pleno se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre las características de nuestro sistema electoral y, en particular, respecto de su carácter mixto, esto es, que conjuga los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la elección de ciertos cargos públicos, como las diputaciones locales. De manera relevante para este caso, se retoman algunas de las consideraciones expresadas en la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015,²³⁶ en relación con ambos conceptos.
526. En síntesis, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las diputaciones a la candidatura que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de los distritos electorales uninominales en los que se divide la entidad federativa en cuestión. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. El término “uninominal” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa y el acreedor de la constancia de mayoría y validez de la elección será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.
527. Por su parte, la representación proporcional es el principio de asignación de diputaciones por medio del cual se atribuye a cada partido político un número de diputaciones proporcional al número de votos emitidos en su favor en una circunscripción plurinominal, que se eligen a partir de listas de candidaturas que registra cada partido político para ese efecto. El objeto de este principio, ha dicho este Alto Tribunal, es procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, entre otras cosas, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple y de esta forma, hacer prevalecer el pluralismo.
528. Ahora bien, en un sistema mixto como el nuestro, se aplican ambos principios. En nuestro sistema la ciudadanía emite un solo voto que se contabiliza para la elección de un diputado por mayoría relativa y, asimismo, para un partido político a través de listas de representación proporcional. De esa manera, los partidos deben presentar candidatos en los distritos electorales uninominales y listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales.
529. Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se prevé la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en los términos que señalen las leyes locales y, a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, aunque se mantiene la libertad de configuración normativa referida, se sujeta su ejercicio a ciertas bases, con la fijación de reglas y límites de sobre y sub representación.
530. Del precepto constitucional citado, se desprenden las siguientes bases relevantes para esta resolución:
- **Obligación de incorporar en la legislación estatal los principios de mayoría relativa y representación proporcional y libertad de configuración normativa.** Los Congresos de los Estados deben integrarse por diputados electos conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

²³⁶ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis. Las consideraciones ahí desarrolladas fueron en parte retomadas de las acciones de inconstitucionalidad las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, fallada por este Tribunal Pleno el veinticinco de octubre de dos mil diez; 26/2011 y su acumulada 27/2011, fallada por este Tribunal Pleno el primero de diciembre de dos mil once; y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resuelta por este Tribunal Pleno el treinta y uno de octubre de dos mil doce.

- **Límite de sobrerrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento.
 - **Excepción al límite de sobrerrepresentación.** Esta diferencia puede ser mayor si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido.
 - **Límite de subrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento.
531. Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno estima que el argumento del partido político es **infundado**, porque el voto de la ciudadanía en la elección de diputaciones locales sirve a dos propósitos: elegir a un candidato de mayoría relativa y ser contabilizado para un partido político de manera que le sean asignadas las diputaciones que, de la manera más fiel posible, dentro de los límites de sobre y sub representación, representen su fuerza electoral en una circunscripción plurinominal. Esto es, ambos principios electivos se perfeccionan mediante un mismo sufragio, aun cuando sirven a propósitos constitucionales completamente distintos.
532. Tal como recientemente se reiteró en la contradicción de tesis 275/2015,²³⁷ el derecho al voto activo previsto en la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal comprende la emisión del sufragio bajo los dos principios electivos contemplados en la fracción II del artículo 116. Este derecho fundamental protege, en pocas palabras, la elección de legisladores locales tanto de mayoría relativa, como de representación proporcional.
533. Por lo tanto, si se dejaran de contabilizar en la asignación de diputaciones de representación proporcional de un partido político los votos que le hayan dado la victoria en algún distrito uninominal, se violaría el derecho al voto activo de la ciudadanía en la elección por ese principio. Es decir, se estaría privando a algunos ciudadanos de que su voto tuviera todos sus efectos constitucionales, mientras que a otros sí se les permitiría participar en las elecciones por ambos principios.
534. Los propios límites de sobre y sub representación que rigen la integración de los congresos locales obligan a que se observe la votación obtenida por cada partido político en la elección para la asignación de diputaciones, sin que pueda haber una discrepancia significativa entre su fuerza electoral y su representación en el Congreso local. Por tanto, dejar de contabilizar la votación de los partidos políticos en los distritos uninominales donde hubieran ganado la elección, terminaría por crear una clara distorsión entre la presencia electoral de un partido político en el territorio y las diputaciones que finalmente le fueran asignadas, pues la base para la asignación sería inexacta. De ahí que no asista razón al promovente.

TEMA 18.2. Definición de votación estatal emitida.

535. Este Tribunal Pleno estima que los argumentos planteados por MORENA en relación con la definición de "votación estatal emitida" de la LEEQ, son **parcialmente fundados**.
536. Para explicarlo, es necesario recuperar la interpretación que esta Suprema Corte ha hecho del artículo 116, fracción II, tercer párrafo,²³⁸ de la Constitución Federal, en lo relativo a los límites de representación de los partidos en el órgano legislativo local, y su fracción IV, inciso f),²³⁹ en lo relativo a la representatividad mínima de los partidos, para conservar su votación.
537. En la acción de inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017,²⁴⁰ se retomaron las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015,

²³⁷ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve.

²³⁸ **Artículo 116.** [...]

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

II. [...]

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. [...]

²³⁹ **Artículo 116.** [...]

IV. [...]

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen; El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales; [...]

²⁴⁰ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015²⁴¹ así como la acción 55/2016²⁴² para conjugar y definir “votación estatal válida emitida”, y este Tribunal Pleno determinó lo siguiente:

- De los precedentes citados, se advierte que esta Suprema Corte ha venido construyendo una línea jurisprudencial conforme a la cual el artículo 116 de la Constitución Federal establece distintos parámetros para determinar los porcentajes de votación requeridos en las diversas etapas que integran el sistema de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a nivel local.
- Así, en la fracción II se establece como base para verificar los límites de sobre y subrepresentación de los partidos políticos, la votación emitida, respecto de la cual hemos dicho que debe ser la misma que se utilice para la aplicación de la fórmula de distribución de curules.
- En cambio, la fracción IV, inciso f), segundo párrafo, precisa que la representatividad mínima que permite a los partidos políticos conservar su registro se acredita con la obtención del tres por ciento de la votación válida, la cual hemos sostenido que debe ser la misma para determinar qué partidos políticos tendrán acceso a diputaciones de representación proporcional.²⁴³

538. En ese sentido, para aterrizar las exigencias del artículo 116, fracciones II y IV, inciso f), de la Constitución Federal, se estableció, a tenor literal, lo siguiente:

- i. Para determinar qué partidos tienen derecho a diputaciones de representación proporcional, la base que debe tomarse en cuenta es la votación válida prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), que es una votación semidepurada en la que a la votación total se le sustraen los votos nulos y a favor de candidatos no registrados;
- ii. Para la aplicación de la fórmula de distribución de escaños, la base debe ser la votación emitida prevista en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que es una votación depurada a la que, adicionalmente a los votos nulos y a favor de candidatos no registrados, se le sustraen los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el umbral y los votos a favor de candidatos independientes; y
- iii. Sobre esta última base deben calcularse los límites a la sub y sobrerrepresentación.²⁴⁴

539. Ahora bien, el artículo 128 de la LEEQ, en su sexto párrafo, establece que, para efectos de la asignación de diputaciones bajo el principio de representación proporcional, la votación estatal emitida se define de la siguiente manera: “la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidaturas independientes, los votos nulos, los votos de candidaturas no registradas y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal.”

540. El partido actor sostiene que la definición de “votación estatal emitida” de la LEEQ, es errónea, pues altera la aplicación de la fórmula de asignación de escaños de la siguiente manera:

- Resta los votos de aquellos partidos que **no** hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal, con lo que se altera el cálculo. En realidad, se deberían restar los votos que ya fueron utilizados antes.
- Resta de la votación total emitida “los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento **de dicha votación**” (es decir, de la votación total emitida). Sin embargo, para obtener una base depurada conforme a los criterios de este Alto Tribunal, este elemento debería hacer referencia a los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de **la votación válida emitida**.

(1) Sobre la deducción de los votos para candidatos que no hayan alcanzado triunfo en algún distrito uninominal.

541. En primer lugar, le asiste razón en considerar que restar los votos de candidatos que “no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal” introduce distorsiones al cálculo, y, en última instancia, frustraría el propósito de prever escaños bajo el principio de representación proporcional.

542. En efecto, de los precedentes antes reseñados, se extrae que la votación emitida (la depurada, que sirve para determinar la distribución de escaños bajo el principio de representación proporcional), se obtiene de restar de la votación total, lo siguiente:

²⁴¹ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de octubre de dos mil quince.

²⁴² Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis.

²⁴³ Páginas 74 y 75, de la sentencia.

²⁴⁴ *Ibíd.* páginas 76 y 77.

- Los votos nulos
 - Los votos a favor de candidatos no registrados
 - Los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el umbral; y
 - Los votos a favor de candidatos independientes
543. El objetivo, como ha establecido este Alto Tribunal, es lograr una base de votación que realmente refleje la representatividad de cada partido, por lo cual además de los votos que no son eficaces, se depuran los votos de quienes, por cuestiones diversas, no tendrán acceso a curules bajo el principio de representación proporcional.
544. Así pues, si lo que se busca es integrar un órgano que procure equidad entre curules y la cantidad de votos obtenidos para cada partido, al eliminar los votos de los candidatos que **no** hayan obtenido un triunfo en los distritos uninominales (pero que, en todo caso, pertenezcan a partidos que hayan superado el umbral de votación requerida), se restaría un elemento fundamental para dicho cómputo, distorsionando la base del cálculo.
545. Lo anterior, sin que se deban restar los votos ya contabilizados, por las mismas razones que se desprenden del apartado anterior.
546. En ese sentido, procede **declarar la invalidez del sexto párrafo del artículo 128, en su porción normativa “y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal.”**
- (2) Sobre la deducción a la votación total emitida, de los votos de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, para el cálculo de la votación estatal emitida.
547. Por otro lado, le asiste razón en considerar que, al definir los elementos para calcular la votación estatal emitida, de la porción normativa “deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación”, se desprende un posible significado que es contrario al parámetro de regularidad fijado por esta Corte para, en última instancia, obtener la votación depurada que debe ser base para la distribución de escaños.
548. Reiterando, uno de los elementos adicionales a restar a la votación semidepurada, para obtener la votación depurada, además de los votos a favor de los candidatos independientes, son **los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el umbral**.
549. Este último requisito hace referencia a los partidos que no alcanzaron la votación suficiente para conservar su registro. En términos de los requisitos de la Constitución Federal, ello se tendría que calcular en función de la “votación válida emitida”.
550. Así pues, de manera literal, de la porción normativa señalada se podría entender que, para calcular la votación estatal efectiva, hay que restar los votos de los partidos que no obtuvieron el tres por ciento de la votación total. Este significado no es conforme con las exigencias definidas por esta Corte para el cálculo de la votación estatal emitida, pues presenta el riesgo de dejar de contabilizar votos que deberían ser eficaces para la asignación por representación proporcional.
551. Ahora bien, si para el cálculo de la votación estatal emitida, uno de los valores a restar es el correspondiente a los votos de los partidos políticos que no alcanzaron el umbral, y éste, por definición constitucional es indisoluble de la “votación válida”,²⁴⁵ entonces, es posible *determinar* que cuando el artículo 128 de la LEEQ establece que para calcular la votación estatal emitida “se entiende la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento **de dicha** votación...”, la porción “dicha votación” **debe interpretarse** como haciendo referencia a la votación válida emitida y no la total.
552. En ese sentido, no ha lugar a invalidar esta porción normativa de la definición de votación estatal emitida, **mientras se entienda que, por la deducción de la votación total emitida, de los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de “dicha votación”, esta última porción necesariamente hace referencia a la votación válida emitida.**²⁴⁶
553. Similares consideraciones fueron adoptadas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2016, al reconocer la validez de una norma de la Constitución de Nayarit,²⁴⁷ que por su parte, regulaba los requisitos de acceso a la asignación de los curules bajo el principio de

²⁴⁵ Lo cual es coherente con la LEEQ, pues de una lectura de la ley en su integridad, se desprende que en el artículo 151, fracción II, detalla que perderán su registro, entre otros, los partidos que no obtengan “en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para la gubernatura, diputaciones y ayuntamientos”.

²⁴⁶ Aquí conviene traer a cuenta que la ley **abrogada**, la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada el primero de junio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado, replicaba exactamente el mismo sistema en el artículo 130.

²⁴⁷ A tenor literal, la norma que se estudió en el asunto citado, reproducida en la parte relevante, es la siguiente:

Artículo 27. Para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se observarán las disposiciones que establezcan la ley y las siguientes bases: [...]

II. Los partidos políticos que hayan obtenido un mínimo de tres por ciento de la votación total, tendrán derecho a la asignación, y [...]

representación proporcional. Ahí se dijo que **era posible interpretar la porción normativa de la Constitución de Nayarit de manera conforme**, en los siguientes términos:

En consecuencia, cuando la norma controvertida determina que todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de la votación total, tendrá derecho a que le sean asignados diputados de representación proporcional, *debe entenderse* en el sentido de que sólo se tomarán en cuenta, para los efectos de la aplicación de este precepto, los votos que tuvieron efectividad para elegir a los diputados de mayoría relativa, lo cual implica excluir los votos nulos y los de los candidatos no registrados, pues este tipo de sufragios tampoco son eficaces para realizar el cómputo ni a favor o ni en contra de candidato alguno a diputado en los distritos uninominales.²⁴⁸

554. Sin advertir vicios adicionales en el sistema de asignación para la determinación de diputaciones plurinominales, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 128 de la LEEQ**, con excepción de la porción normativa **“y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal”**, **del sexto párrafo del artículo impugnado, que se declara inválido**, y en el entendido que cuando el artículo, en su párrafo sexto, dispone “deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de *dicha votación*”, por *dicha votación* debe entenderse la votación válida emitida, en los términos apuntados previamente.

TEMA 19. REGULACIÓN de COALICIONES Y OBLIGACIÓN DE CONTAR CON ANUENCIA DE LAS DIRIGENCIAS LOCALES Y NACIONALES PARA LA FORMACIÓN DE COALICIONES O DE CANDIDATURAS COMUNES

555. En su **décimo noveno concepto de invalidez**,²⁴⁹ MORENA plantea que el artículo 150 de la LEEQ, en sus porciones normativas “y coaliciones” y “local y nacional”,²⁵⁰ es inconstitucional por contravenir lo dispuesto por los artículos 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 41, base I, párrafos segundo, tercero y cuarto, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Federal.
556. Por un lado, MORENA considera que la entidad federativa carece de competencia para regular las coaliciones, tal como se desprende del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), en materia político electoral, de dos mil catorce, que prevé que la ley general encargada de regular los partidos políticos nacionales y locales es el ordenamiento llamado a establecer el sistema de participación electoral de los partidos a través de coaliciones. La invasión competencial aludida traería como consecuencia una vulneración al principio de legalidad y de certeza electoral, garantizado por los artículos 14, 16 y 116 de la Constitución.
557. La accionante considera que el artículo impugnado efectivamente regula la figura de coaliciones pues añade un requisito para su formación: contar con la anuencia de la dirección competente.
558. Por otro lado, la accionante considera que la condicionante reseñada, que obliga a contar con la anuencia tanto del órgano de dirección local como del órgano nacional, conculca la autodeterminación de los partidos políticos, constituyendo una forma de intromisión en sus asuntos internos, contraria a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional.
559. Este Tribunal Pleno considera **parcialmente fundado** el planteamiento hecho valer por la accionante.
560. En lo que concierne al argumento de incompetencia,²⁵¹ y como el Tribunal Pleno ha reiterado en precedentes,²⁵² la figura de las coaliciones resulta indisponible para las entidades federativas, cuya competencia residual quedó excluida mediante reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en la que se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia electoral, con la adición de la fracción XXIX-U al artículo 73 y se dispuso, en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f) de ese decreto de reformas, que, a través de las mismas, se establecería un sistema único y uniforme.

²⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 55/2016, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, párr. 133.

²⁴⁹ **Precisión de las normas impugnadas:** Se tienen por impugnadas las porciones normativas “y coaliciones”, así como “local y nacional”, porque solo existen conceptos de invalidez formulados en contra de las mismas, y son las que fueron destacadas con subrayado por el promovente, correspondiendo con las que solicita invalidar.

²⁵⁰ **Artículo 150.** Para el caso de candidaturas comunes y coaliciones, los partidos políticos deberán contar con la anuencia del órgano de dirección local y nacional competente. (Se subrayan las porciones normativas impugnadas)

²⁵¹ Véase *supra*, Tema 14.

²⁵² Entre los que destaca la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014 y 20/2014, falladas por este Tribunal Pleno en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, posteriormente reiteradas en las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, fallada por este Tribunal Pleno el nueve de junio de dos mil quince y 71/2018 y su acumulada 75/2018, fallada por este Tribunal Pleno el siete de octubre de dos mil diecinueve.

561. En el caso concreto, el artículo 150 dispone que, para el caso de las candidaturas y las coaliciones, los partidos deberán contar con la anuencia, tanto del órgano de dirección local, como del órgano de dirección nacional.
562. Al regular uno de los requisitos de conformación de coaliciones, es claro que el legislador local invade la competencia del Congreso de la Unión para establecer un sistema único y uniforme. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el precepto impugnado, al exigir la autorización del órgano de la dirección local de manera adicional a la anuencia del órgano de dirección nacional, excede lo dispuesto por la LGPP, respecto de la formación de coaliciones.²⁵³
563. Por lo anterior, debe declararse la invalidez de la porción normativa “**y coaliciones**” del artículo 150 de la LEEQ.
564. Ahora bien, por lo que hace al caso de las candidaturas comunes, que deberán contar con la anuencia de sus dirigencias nacionales y locales, el argumento de la accionante es **infundado**.
565. Al respecto, conviene traer a cuenta lo resuelto por este Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.²⁵⁴ Al igual que en el caso concreto, en aquella ocasión el artículo impugnado establecía la exigencia de aprobación por parte de las dirigencias nacionales y locales para la participación bajo la modalidad de candidaturas comunes,²⁵⁵ y en contra del mismo, se planteaba una violación al derecho de autodeterminación de los partidos políticos. Por lo anterior, resultan aplicables las mismas consideraciones.
566. Al resolver la impugnación planteada, el Tribunal Pleno recurrió a la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas 24/2014, 25/2014, 27/2014 y 29/2014,²⁵⁶ y afirmó que, de los artículos 41, base I, penúltimo párrafo,²⁵⁷ y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal se desprende un reconocimiento de la libertad auto-organizativa de los partidos políticos, al disponer que las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución Federal, las leyes generales y las Constituciones y leyes locales. Los principios de auto-conformación y auto-organización, se dijo, garantizan que los partidos políticos cuenten con un amplio margen de actuación en lo concerniente a su régimen interior, esto es, que cuenten con la posibilidad de decidir en todos y cada uno de los rubros internos que les correspondan.
567. No obstante la garantía institucional de la que gozan los partidos políticos, existen limitantes a su ejercicio, pues de la propia Constitución Federal se desprende que las autoridades electorales podrán intervenir en la vida interna de los partidos políticos, previéndose como condición que esta institución esté contemplada en ley.
568. Así, aun cuando los partidos políticos pueden operar bajo un amplio margen de libertad, no debe perderse de vista que dichos institutos son asociaciones al servicio de la sociedad, pues constituyen el instrumento para que los ciudadanos tengan una eficaz participación en el proceso de conformación política de los órganos democráticos.²⁵⁸
569. En este orden de ideas, los incisos b), c), d) y e) de la fracción I del artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal de febrero de dos mil catorce,²⁵⁹ establecen que la ley

²⁵³ **Artículo 23.**

1. Son derechos de los partidos políticos: [...]

f) Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables; [...]

²⁵⁴ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión pública de dos de octubre de dos mil catorce.

²⁵⁵ **Artículo 109.** Los partidos políticos podrán en, una proporción menor al veinticinco por ciento de la coalición flexible, postular candidatos comunes a los diversos cargos de elección popular, bajo las siguientes bases: [...]

Los partidos políticos deberán acreditar, que sus dirigencias nacionales y locales aprobaron participar bajo la modalidad de candidaturas comunes. (Énfasis añadido)

²⁵⁶ Fallada por este Tribunal Pleno el nueve de septiembre de dos mil catorce. En lo que hace a su relación con el presente asunto, se reconoció la validez del artículo 23, párrafo 1, inciso f) de la LGPP, impugnado en la acción de inconstitucionalidad 25/2015. El mismo establecía que la formación de coaliciones, frentes y fusiones, debía ser aprobada por el órgano de dirección nacional. Se consideró que este requisito: “resulta razonable, dada la relevancia de celebrar un convenio por virtud del cual el partido se asocia para intervenir en el proceso electoral bajo alguna de las modalidades señaladas, condicionando los derechos político-electorales de sus militantes (p. 100)”.

²⁵⁷ **Artículo 41** [...]

I. [...]

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

²⁵⁸ Estas consideraciones se sostuvieron en las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010 y 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012.

²⁵⁹ **SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

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

general que regule los partidos políticos nacionales y locales debe establecer, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria; los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos; los contenidos mínimos de sus documentos básicos; y, los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones.

570. Asimismo, el Título Tercero, denominado “De la Organización Interna de los Partidos Políticos” de la LGPP, desarrolla las disposiciones destacadas del transitorio en comento y establece las bases mínimas a las que deberán sujetarse los partidos.
571. De acuerdo con tales argumentos, el precepto impugnado resulta razonable al exigir que la decisión de formar candidaturas comunes sea aprobada por los órganos de dirección nacional y local de los partidos políticos, en atención a la relevancia de que los partidos políticos participen en esa modalidad pues esto condiciona los derechos político electorales de sus militantes; y, son los órganos de dirección nacional o local, como máximas autoridades dentro de los partidos políticos los que deben adoptar esa decisión, de acuerdo con los intereses y estrategias del propio instituto político.
572. En consecuencia, **debe reconocerse la validez del artículo 150 de la LEEQ, en su porción normativa “local y nacional”, y declarar la invalidez de la porción normativa “y coaliciones”,** que se declara inválida por las razones expresadas en este apartado.

TEMA 20. SUSTITUCIÓN DE CANDIDATURAS

573. En su **vigésimo concepto de invalidez**, MORENA impugna el artículo 206, párrafo quinto, de la LEEQ, que prevé que, en casos de renuncia, no procederá la sustitución de candidaturas dentro de los treinta y cinco días anteriores a la elección. También, controvierte el cuarto párrafo del artículo 209, por disponer que, si la integración de una planilla de Ayuntamiento queda incompleta, se cancelará su registro.²⁶⁰
574. El accionante argumenta que la negativa de conceder la sustitución de las candidaturas cuando la renuncia se presente dentro de los treinta y cinco días previos a la elección es una restricción excesiva al derecho de poder ser votado. Sostiene que, aunque el fin pudiera ser legítimo, hay medidas menos lesivas. También, estima que el plazo de treinta y cinco días no es proporcional, considerando la normativa de la LEEQ en relación con las boletas electorales y sobre la duración de las campañas.
575. Por otro lado, sostiene que la cancelación del registro de las planillas de Ayuntamiento por quedar incompletas lesiona el derecho de todos los demás integrantes para poder ser votados en condiciones de igualdad. Lo anterior, pues basta con una dimisión, sea de buena fe o dolosa, para impedirles participar en el proceso electoral. Y, paralelamente, ello representa una afectación al derecho al voto de la ciudadanía, ya que no estarían en condiciones de escoger a esa planilla.
576. Asimismo, argumenta que ambos casos son violaciones al artículo 14 constitucional, pues sin previo juicio se les priva a los candidatos propuestos como sustitutos y a los candidatos independientes de participar en el proceso electoral. Además, caracteriza los supuestos previstos por ambos preceptos como sanciones trascendentes.
577. Para dar respuesta a los planteamientos del accionante, este Tribunal Pleno estudiará en primer lugar lo relativo a la imposibilidad de sustitución de candidaturas en los treinta y cinco días previos a la elección (20.1), y posteriormente, la cancelación del registro a las planillas de Ayuntamiento que queden incompletas (20.2).

TEMA 20.1. Limitación a la sustitución de las candidaturas por renuncia.

578. El actor argumenta que la medida prevista en el artículo 206, quinto párrafo, de la LEEQ, restringe de manera desproporcionada los derechos constitucionales previstos en el artículo 35, fracciones I y II, a

b) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria;
 c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos;
 d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;
 e) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones; [...]"

²⁶⁰ **Artículo 206.** [...]

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

Artículo 209. [...]

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

votar y ser votado.²⁶¹ Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que los argumentos esgrimidos por el actor son **infundados**.

579. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017,²⁶² el Pleno de este Alto Tribunal se enfrentó a un problema jurídico idéntico, que lo llevó a reconocer la validez de una disposición del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, que impedía la sustitución de candidatos por renuncia, cuando ésta se presentaba veinte días antes de la elección.²⁶³
580. Luego de precisar que el precepto reclamado solo se refería a los casos en los que el candidato postulado por un partido renunciara, se estableció lo siguiente:
- El plazo referido no opera como una condicionante para que la renuncia del candidato surta plenos efectos, pues como se reitera, la norma impugnada no desconoce el derecho de todo candidato de poder renunciar en cualquier momento a su postulación. Lo que en todo caso se limita es la posibilidad del partido político que postuló al referido candidato, para solicitar su sustitución al órgano electoral local.²⁶⁴
 - Debe decirse que dicho precepto resulta idóneo y proporcional, puesto que por un lado evita privar al partido político de su derecho a participar en la contienda electoral como consecuencia de la sola voluntad del candidato al renunciar a su postulación, pero además, garantiza que esta oportunidad que se brinda al partido político a través de la sustitución del candidato, no transgreda el resto de principios constitucionales que concurren en dicho supuesto.²⁶⁵
 - El hecho que se exija que el partido político presente su solicitud de sustitución al menos veinte días antes de la elección, pretende garantizar un mínimo de tiempo para que la autoridad pueda llevar a cabo los trámites necesarios para el registro del candidato, para que el candidato cuente con un tiempo mínimo que le permita competir en términos equitativos en la contienda electoral y principalmente, para garantizar que exista al menos un periodo de tiempo suficiente para hacer del conocimiento de la ciudadanía quiénes son los candidatos que aspiran a determinado cargo de elección popular, cuáles sus propuestas y qué opción es la que más les convence para efecto de otorgar su voto.²⁶⁶
581. Para este Tribunal Pleno, son aplicables las consideraciones del precedente citado, al caso presente. Lo anterior, sin perjuicio de que el artículo 206, quinto párrafo, de la LEEQ prevé que no se podrá sustituir a un candidato que haya renunciado treinta y cinco días antes de la elección (a diferencia del artículo de la legislación electoral de Chiapas, que era de veinte días), por las razones que a continuación se desarrollan.
582. De una lectura integral del artículo 206 de la LEEQ se desprende que hay distintos supuestos para la sustitución de candidaturas una vez fenecido el plazo para el registro de candidatos: la renuncia, el fallecimiento, la inhabilitación o por incapacidad por resolución administrativa y judicial (artículo 206, cuarto párrafo). De entre los supuestos anteriores, el quinto párrafo (reclamado en la presente acción) sólo señala a la renuncia como supuesto en el que no procede la sustitución dentro de los treinta y cinco días anteriores a la elección.
583. La renuncia de los candidatos, cabe resaltar, es el único caso de entre los mencionados que no es excepcional, pues es un acto potestativo del interesado. En efecto, la LEEQ prevé mecanismos

²⁶¹ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...]

²⁶² Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete.

²⁶³ El artículo impugnado en la acción citada, transcrito en la parte relevante, fue el siguiente:

Artículo 190.

1. Para la sustitución de candidatos, los Partidos Políticos lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones: [...]

III. En los casos de renuncia del candidato, la sustitución podrá realizarse siempre que ésta se presente a más tardar 20 días antes de la elección. En este caso el candidato deberá notificar al Partido Político que lo registró, para que proceda a su sustitución, sujetándose a lo dispuesto por este Código para el registro de candidatos.

²⁶⁴ Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, párr. 377.

²⁶⁵ *Ibid.*, párr. 378

²⁶⁶ *Ibid.*, párr. 379

específicos para la presentación y la ratificación de tal acto, con el fin de cerciorarse de la voluntad de quien presenta la renuncia.²⁶⁷

584. Ahora bien, sobre este punto, cabe recordar que el artículo 116 constitucional, fracción IV, incisos e), j), k) y p) establece la obligación de las entidades de garantizar en sus leyes locales, entre otras cosas, que los partidos políticos tengan reconocido el derecho para registrar candidatos y el derecho de los ciudadanos a registrarse de forma independiente, así como de fijar reglas para las campañas electorales; todo, informado por los principios previstos en el inciso b) del mismo precepto: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.²⁶⁸
585. En ese sentido, es posible afirmar que, en lo relativo al registro y sustitución de candidatos –al estar íntimamente vinculado con lo primero–, existe libertad de configuración en favor de las entidades, que debe ejercerse sin contravenir los principios antes enunciados.
586. Así pues, se estima que el precepto es razonable, al tener como fin maximizar la certeza electoral sobre quiénes serán los candidatos en un proceso específico –particularmente, cuando la situación no obedece a casos excepcionales– y, en consonancia con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, representa un balance adecuado entre el derecho de los partidos políticos a participar en la contienda electoral, y el respeto de los principios electorales aplicables al proceso. Sin que se advierta, además, que el plazo de treinta y cinco días previos,²⁶⁹ resulte irrazonable, a la luz de la duración y los fines de las campañas.²⁷⁰

²⁶⁷ **Artículo 207.** En caso de renuncia de alguna persona aspirante a candidatura independiente o candidatura, se observará lo siguiente:

I. Cuando la renuncia sea presentada por la persona aspirante o candidata, en el acto deberá ratificarla ante el órgano electoral competente y éste lo hará del conocimiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al partido político, coalición o representación de la planilla o fórmula de candidaturas independientes que solicitó su registro para que proceda, en su caso, a la sustitución; y

II. Cuando la renuncia sea presentada por la persona facultada en el expediente de registro de candidaturas que corresponda, el órgano electoral deberá requerir a la persona aspirante o a la candidatura para que, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación personal, la ratifique y se proceda, en su caso, a la sustitución. Si no se ratifica, no surtirá efectos la renuncia.

²⁶⁸ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

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

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; [...]

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución. [...]

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes; [...]

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

²⁶⁹ Sobre este punto, como parámetro ilustrativo, cabe traer a colación que el artículo 241 de la LGIPE –en el título que regula los actos preparatorios de la elección federal– prevé la imposibilidad de sustitución por renuncia treinta días antes de las elecciones:

Artículo 241.

1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:

a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta Ley;

b) Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. **En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección.** Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 267 de esta Ley, y

c) En los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por éste al Consejo General, se hará del conocimiento del partido político que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución.

²⁷⁰ **Artículo 100.** Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral se atenderán las siguientes disposiciones:

I. Por campaña electoral se entienden los actos o actividades llevados a cabo por los partidos políticos, coaliciones y las candidaturas para la obtención del voto.

Tratándose de las elecciones de Ayuntamientos, en todos los instrumentos discursivos y propagandísticos relacionados con las campañas electorales, los partidos políticos, las coaliciones y sus candidaturas, así como las candidaturas independientes, deberán hacer énfasis en la conformación colegiada de la fórmula y del gobierno municipal;

II. Son actos de campaña todos aquellos en que las candidaturas, dirigentes o representaciones acreditadas por los partidos políticos, se dirigen al electorado para promover sus candidaturas y obtener el voto; [...]

Artículo 101. La campaña para la Gubernatura dará inicio sesenta y tres días naturales anteriores al día de la elección. No deberá durar más de sesenta días.

Las campañas para diputaciones y Ayuntamientos darán inicio cuarenta y ocho días naturales anteriores al día de la elección. No deberán durar más de cuarenta y cinco días.

587. Por otro lado, no se estima que el precepto reclamado represente una afectación para quienes pretenden sustituir a los candidatos, contraria al artículo 14 constitucional. Ello, pues no es posible afirmar que la renuncia de un candidato, treinta y cinco días antes de la elección, genere un derecho personal que pueda ser restringido.
588. Tampoco, como propone el actor, estamos frente a un supuesto que represente una pena inusitada o trascendente, en los términos del artículo 22 constitucional. Lo anterior, ya que el precepto no regula alguna consecuencia derivada de una actuación ilegal o irregular.²⁷¹ Más bien, delinea momentos que conforman el proceso electoral local en Querétaro, en pro de la certeza electoral.
589. Finalmente, tal como se estableció en el precedente, el argumento en relación con las reglas excepcionales aplicables a las boletas impresas, para el caso de sustituciones de candidaturas, no es suficiente para contrariar lo antes expuesto, porque “el hecho de que se prevea que las boletas no necesariamente deban ser reimpresas para los casos de pérdida de registro o sustitución de candidatos [...] no quita que dicho supuesto busca remediar una situación excepcional, que se justifica en función de la celeridad que conlleva un proceso electoral pero que lleva inmerso el sacrificio del principio de certeza jurídica”.²⁷²
590. Por lo tanto, lo procedente **es reconocer validez del artículo 206, quinto párrafo, de la LEEQ.**
- TEMA 20.2. Cancelación del registro a planillas incompletas de Ayuntamiento.**
591. El actor, de igual manera, estima que la consecuencia de cancelar el registro a planillas incompletas de Ayuntamiento es desproporcionada, a la luz del derecho a ser votado. Este Tribunal Pleno estima que los argumentos esgrimidos por el actor son **infundados**.
592. Al respecto, el artículo 115 constitucional reconoce que el municipio libre es la base de división territorial de las entidades federativas, y cada uno será gobernado por un Ayuntamiento de **elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine**.²⁷³
593. La LEEQ, a su vez, prevé que el Ayuntamiento será el órgano colegiado, de elección popular directa, que gobierna a los municipios, el cual se integrará por una persona titular de la Presidencia Municipal, dos sindicaturas y por el número de regidurías que se precisan en el artículo 20 del ordenamiento.²⁷⁴
594. Por lo que hace a su registro, el artículo 178 del ordenamiento establece, de manera categórica, que deben de presentarse planillas de manera completa.²⁷⁵ El artículo 209 de la LEEQ, que forma parte del capítulo que regula la sustitución de candidatos, en la porción normativa que impugna el

²⁷¹ Un razonamiento similar en torno al artículo 22 se realizó al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, en las que se estudió la pérdida del derecho de acreditar representantes ante ciertas autoridades electorales por solicitud extemporánea. De manera textual, se estableció: “En este sentido, la pérdida del derecho a designar representantes ante tales órganos tampoco puede ser analizada como una sanción a la que le sea aplicable el artículo 22 constitucional, como lo propone Movimiento Ciudadano pues como ya lo hemos señalado “el plazo de ninguna manera resulta en una pena **ya que no es resultado de ningún tipo de conducta criminal o irregular**, los plazos en cualquier tipo de procedimiento se establecen para dotarlo de certeza y poder definir cuándo es que cada etapa precluye o concluye a efecto de pasar a una posterior, esto constituye la racionalidad jurídica de los mismos.” (Énfasis añadido, p. 263)

²⁷² *Ibid.*, párr. 384

²⁷³ **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. [...]

²⁷⁴ **Artículo 20.** Los Municipios serán gobernados por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integrará por una persona titular de la Presidencia Municipal, dos sindicaturas y por el número de regidurías que corresponda, en los siguientes términos: en el Ayuntamiento de Querétaro habrá siete regidurías de mayoría relativa y seis de representación proporcional; en los de San Juan del Río, Corregidora y El Marqués, habrá seis de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; en los de Cadereyta de Montes y Tequisquiapan, habrá cinco de mayoría relativa y cuatro de representación proporcional; y en los demás habrá cuatro de mayoría relativa y tres de representación proporcional. Por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente.

²⁷⁵ **Artículo 178.** [...]

Los consejos electorales negarán el registro a las y los ciudadanos que no acrediten el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para ser titular de una candidatura, fundando y motivando el sentido de su resolución. **De igual forma, negarán el registro de planillas de Ayuntamiento incompletas.** [...] (Énfasis añadido)

accionante, establece que “si la integración de una planilla de Ayuntamiento queda incompleta, se cancelará su registro”.²⁷⁶

595. A diferencia de lo que argumenta el partido actor, no es posible considerar que dicha porción normativa restrinja los derechos de votar y ser votado. Este precepto no impide, como tal, a los candidatos de una planilla de Ayuntamiento participar en una elección. Lo anterior, pues solamente establece una consecuencia para que, sea por una cuestión fáctica o jurídica, la planilla interesada no logre subsanar esa situación de manera previa a la elección.
596. En efecto, en virtud del principio de certeza electoral, es imperante que los ciudadanos conozcan a todos los candidatos que conforman una planilla de Ayuntamiento, para estar en aptitud de ejercer el voto informado.
597. Ahora bien, por las mismas razones que se expresaron en el apartado anterior, no se considera que esta consecuencia constituya una pena trascendente.
598. Por lo tanto, lo procedente **es reconocer validez del artículo 209, cuarto párrafo, de la LEEQ.**

TEMA 21. OBLIGACIÓN DE ACREDITAR LA SOLICITUD OPORTUNA DE PRUEBAS QUE NO OBRAN EN PODER DEL OFERENTE

599. En el **vigésimo primer concepto de invalidez**,²⁷⁷ MORENA impugna los artículos 227, fracción I, inciso f), y 237, fracción VI, de la LEEQ,²⁷⁸ ambos en sus idénticas porciones normativas “habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior,”; así como el artículo 25, fracción IX, de la LMIEQ, en la porción normativa “señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente”.
600. En este sentido, el promovente considera que si bien se reguló la regla general relativa a acreditar la solicitud oportuna de las pruebas que no fueron entregadas, lo cierto es que la LMIEQ no reguló el caso de excepción que surge cuando no está al alcance del promovente obtener ciertas pruebas, por existir algún impedimento legal para que le sean proporcionadas por la autoridad que las tiene en su poder, pues a ningún fin llevaría hacer solicitudes que, desde el inicio, serían infructuosas.
601. Considera que el derecho no es objeto de prueba, por lo que no hay necesidad de acreditar la imposibilidad legal de no haber obtenido una prueba determinada, bastando con que tal circunstancia se señale en el escrito, precisando la autoridad que posee tal información a fin de que sean solicitadas por el órgano que conoce del medio.
602. Asimismo, señala que el solicitar que sea el promovente quien acredite haber solicitado oportunamente las pruebas que ofrece en dichos procedimientos, el artículo impugnado desatiende la existencia de las excepciones antes referidas. Con ello, se pierde de vista que las leyes, en esencia, pueden ser derrotables, al existir la posibilidad de tener excepciones, y que en este caso, la regla no puede ser aplicada irrestrictamente porque existen condiciones que impiden su observancia.

²⁷⁶ **Artículo 209.** En caso de sustitución de aspirantes a candidaturas independientes, el Consejo competente revisará que la solicitud se ubique en alguno de los supuestos previstos por el artículo 206 de esta Ley.

En caso de sustitución de candidaturas, el Consejo competente resolverá lo conducente, dentro del plazo de cinco días siguientes a la presentación de la solicitud, revisando que la misma se ajuste a alguno de los supuestos previstos en el artículo 206 de esta Ley.

En los supuestos previstos en este artículo, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para ser titular de una candidatura. En caso de incumplimiento, se negará el registro de la solicitud de sustitución.

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

²⁷⁷ **Precisión de las normas impugnadas:** En la página C de su escrito de demanda, MORENA señala como específicamente impugnados los artículos 227, fracción I, inciso f), y 237, fracción IV, de la LEEQ, ambos en sus idénticas porciones normativas “habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior,”. Además, precisó que respecto del artículo 25 de la LMIEQ, se impugnaba expresamente su fracción IX, en la porción normativa “señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente.”

²⁷⁸ **Artículo 227.** Son denunciados en el procedimiento ordinario sancionador la ciudadanía por propio derecho, los partidos políticos, las asociaciones políticas estatales y las candidaturas independientes por medio de sus representantes, en términos de la presente Ley, conforme a lo siguiente: [...]

I. La denuncia deberá presentarse por escrito ante la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, y cumplir con los siguientes requisitos: [...]

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

Artículo 237. La denuncia deberá presentarse por escrito ante la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, y cumplir con los siguientes requisitos: [...]

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

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

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

603. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que los argumentos expuestos por MORENA son **infundados**, tal como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 133/2020, fallada recientemente.²⁷⁹ Lo anterior, partiendo de que el artículo 38, segundo párrafo, de la LMIEQ,²⁸⁰ establece que no serán objeto de prueba: el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes. Además establece que, durante el desahogo de pruebas, se respetará el principio contradictorio de la prueba, siempre que ello no signifique la posibilidad de demorar el proceso o el riesgo de que se oculte o destruya el material probatorio,²⁸¹ lo cual significa que la autoridad electoral cuenta con un amplia libertad para determinar en qué casos resulta prescindible exigirle al oferente de una prueba documental que no obra en su poder, que acredite haberla solicitado previamente a la autoridad u organismo que la conserve en sus archivos.
604. Consecuentemente, no resultaría exigible que el legislador local estableciera un supuesto específico de excepción que relevara a las partes de acreditar que no se les han entregado las documentales como condición insuperable para que la autoridad electoral gestionara su obtención, pues es claro que si se trata de cualquier prueba que por razones de confidencialidad, u otras, no son susceptibles de proporcionarse a cualquier persona sin un mandato de la autoridad competente, la autoridad electoral que instruya el procedimiento sancionador deberá excusar al oferente de esa obligación que, en esas peculiares circunstancias, resulta ociosa.
605. Por tanto, la exigencia de que se acredite que se solicitó oportunamente por escrito al órgano competente determinadas pruebas –y que además no han sido entregadas– no implica que necesariamente el oferente tenga que acreditar absolutamente en todos los casos haber formulado tal solicitud, pues una interpretación racional y concatenada del precepto controvertido en relación con el diverso 38, segundo párrafo, de la LMIEQ, antes citado, permite relevar al interesado de solicitar previamente las pruebas a la autoridad que las posee, en los supuestos en los que el solicitante está legalmente impedido para obtenerlas por su cuenta, sin gestión de un mandato de la autoridad competente.
606. En consecuencia, **procede reconocer la validez de los artículos 227, fracción I, inciso f), en la porción normativa “habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior,”, y 237, fracción VI, en su porción normativa “habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior,”, ambos de la LEEQ, así como la validez del artículo 25, fracción IX de la LMIEQ, su porción normativa “señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente.”, de la LMIEQ.**
- TEMA 22. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS DE NULIDAD DE VOTACIÓN DE CASILLAS O ELECCIONES**
607. En el **vigésimo segundo concepto de invalidez**, MORENA impugna los artículos 7, párrafo tercero, y 61, fracción III, ambos de la LMIEQ.²⁸²
608. MORENA considera que ambos preceptos transgreden el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Federal, ya que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto que todos los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad, así como que las leyes electorales estatales se cifian a las bases de la Constitución Federal y las leyes generales de la materia.

²⁷⁹ Véase el Tema 7 de la acción de inconstitucionalidad 133/2020, resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte. En dicho caso, partiendo de un concepto de invalidez similar, se reconoció la validez del artículo 240 Quater, fracción V, en la porción normativa que dice “cuando el promovente acredite oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieran sido entregadas”, del Código Electoral del Estado de Michoacán.

²⁸⁰ **Artículo 38.** Corresponderá siempre a la parte actora acreditar los hechos en que funde su pretensión.

Son objeto de prueba los hechos controvertidos. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes. La autoridad electoral competente podrá invocar los hechos notorios, aunque no hayan sido alegados por las partes [...].

²⁸¹ **Artículo 39.** En el desahogo de las pruebas se respetará el principio contradictorio de la prueba, siempre que ello no signifique la posibilidad de demorar el proceso o el riesgo de que se oculte o destruya el material probatorio.

²⁸² **Artículo 7.** La interpretación de la presente Ley para su aplicación, se hará de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, los tratados y disposiciones internacionales en materia de derechos humanos celebrados por el Estado mexicano, atendiendo a los criterios gramatical, sistemático y funcional y procurando en todo momento a las personas la protección más amplia. A falta de disposición expresa se atenderá a la jurisprudencia aplicable, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro y a los principios generales de derecho.

La autoridad jurisdiccional, al resolver los medios de impugnación establecidos en esta Ley, debe suplir la deficiencia de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos o se advierta una violación evidente en sus derechos.

La suplenencia de la queja no es procedente en los juicios donde se pretenda la nulidad de votación, casillas o elecciones. (Se subraya el párrafo impugnado)

Artículo 61. Las resoluciones y las sentencias deberán constar por escrito y contendrán los siguientes datos: [...]

III. El análisis de los agravios expresados; [...]

609. En específico, arguye que la legislatura local debió prever en la LMIEQ lo mismo que el artículo 23, fracción I, de la LGSMIME, que establece la posibilidad de suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, así como la omisiones o equivocaciones al señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados, resolviendo conforme a lo que debió invocarse y a lo que resulte aplicable. Del mismo modo, el artículo 61 de la LMIEQ, en su fracción tercera, debió ordenar analizar los agravios en suplencia.
610. Aunado a lo anterior, sostiene que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al artículo 17, en relación con el 1, ambos de la Constitución Federal, toda vez que la norma constituye una medida regresiva, que no fue debidamente fundada y motivada.
611. Este Tribunal considera que ambos planteamientos son **infundados**.
612. Por lo que hace al artículo 61, en su fracción III, es importante notar que el mismo prevé los elementos que deberán contener las sentencias o resoluciones. MORENA considera que, cuando establece que las sentencias deberán contener el análisis de los agravios expuestos, incurre en una deficiente regulación. La deficiencia radicaría en que no se especifica que la sentencia deberá contener los agravios expuestos y en su caso, suplidos en su deficiencia. Sin embargo, como se dijo, el objeto de este artículo no es prever las cargas procesales, sino más bien establecer los elementos que componen la sentencia, por lo que no podría considerarse deficiente su regulación, por no especificar la procedencia de la suplencia de la queja. Además, a la luz del artículo 7 de la LMIEQ, es claro que la autoridad jurisdiccional, al resolver los medios de impugnación establecidos en la LMIEQ, deberá suplir la deficiencia de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos o se advierta una violación evidente en sus derechos y salvo que se actualice alguno de los supuestos de excepción ahí mismo previstos.
613. De lo anterior, es dable concluir que, la LMIEQ no es omisa en regular los supuestos en los que opera la suplencia de la deficiencia: es aplicable por regla general, siendo solamente en los juicios de nulidad de votación, casillas o elecciones, donde la misma no procede. En virtud de lo hasta aquí expuesto, es infundado el planteamiento que el promovente versa específicamente en contra del artículo 61, en su fracción III de la LMIEQ.
614. Ahora bien, para dar respuesta al accionante por lo que hace a la excepción de la suplencia, prevista en el párrafo impugnado del artículo 7 de la LMIEQ, resulta necesario, en primer lugar, señalar el parámetro de regularidad en materia de medios de impugnación electorales a nivel local.
615. El artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Federal, establece que las entidades federativas garantizarán que se establezca **un sistema de medios de impugnación a nivel local**, para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad, además de que se deberán señalar los supuestos y reglas para los recuentos totales y parciales de votación.²⁸³
616. Así, del precepto constitucional citado, no se advierte que haya sido intención del Poder Reformador buscar que la LGSMIME²⁸⁴ fungiera como una ley general,²⁸⁵ que distribuyera competencias o fijara los principios o las reglas a las que además, tuviera que adecuarse la legislación local. La LGSMIME,

²⁸³ Véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección, de la Cámara de Senadores, de 1 de agosto de 1996, donde se sostuvo que: “[...] Otra propuesta de gran impacto en nuestra vida política nacional será la de homologar las legislaciones electorales para que se adecuen a los principios contenidos en el artículo 116 constitucional. [...] Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de la propia Carta Magna. [...]” (Énfasis añadido).

²⁸⁴ Al respecto, véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, de la Cámara de Diputados, de 13 de noviembre de 1996, donde se sostuvo que:

“[...] VI. De la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Con la modificación de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen el marco constitucional relativo al ámbito de justicia electoral, se dispone el establecimiento de un sistema de medios de impugnación que garantice la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, a fin de dar definitividad al proceso electoral y proteger los derechos políticos de los ciudadanos (artículo 41);

Asimismo, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, de Justicia y de Estudios Legislativos Primera Sección, de la Cámara de Senadores, de 19 de noviembre de 1996, donde se sostuvo que:

“[...] También se estableció constitucionalmente, la homologación de las legislaciones electorales, para que se adecuen a los principios contenidos en el artículo 116 constitucional. Con ello se logrará evitar prácticas políticas dispares en la República o el surgimiento, al amparo de legislaciones defectuosas, de conductas antidemocráticas que pongan en riesgo la unidad nacional. [...]”

Se establece un sistema de medios de impugnación integrado por los siguientes juicios y recursos: 1) recurso de revisión, que podrá interponerse contra actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral; 2) recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración, tendientes a garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; 3) juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 4) juicio de revisión constitucional, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridades locales en procesos electorales de las entidades federativas; y 5) el juicio para dirimir conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. [...]”

²⁸⁵ Como, por ejemplo, sí ocurrió con las leyes generales emitidas con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal.

como su propio artículo 1 reitera, se erigió como Ley Reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Federal y se encarga de instaurar un sistema de medios de impugnación para garantizar, entre otros y en última instancia, la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en sus procesos electorales.²⁸⁶

617. Así, es dable concluir que, contrario a lo hecho valer por MORENA, no existía obligación alguna del Poder Legislativo local de emitir la LMIEQ en los mismos términos que la LGSMIME.
618. Ahora bien, lo que sí existe, como se mencionó es una obligación de que la legislación local contemple lo previsto por los incisos b), l) y m) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que establece lo siguiente:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

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

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; [...]

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales. [...]

619. En este sentido, ciertamente existen diversos mandatos para las entidades federativas que no pueden ser obviados, tratándose del sistema de medios de impugnación, especialmente relevantes resultarían: *i)* la obligatoriedad de asegurar los principios rectores de la materia (certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad); *ii)* la sujeción al principio de legalidad; *iii)* la necesidad de señalar las reglas para el recuento total o parcial de votación; *iv)* la obligación de establecer las causales de nulidad en las elecciones a Gobernador, diputados locales y ayuntamientos; y *v)* el regular los plazos que consideren convenientes para el desahogo de las instancias, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas electorales.
620. No obstante, el argumento hecho valer por MORENA respecto de que la norma impugnada es inconstitucional por no ajustarse a la LGSMIME y, en consecuencia, al principio de legalidad, debe declararse **infundado**, pues como se relató, no se advierte obligación de las entidades federativas de replicar o adaptarse a lo dispuesto por la LGSMIME, ya que conforme a las disposiciones constitucionales señaladas, las entidades cuentan con un margen de libertad configurativa en la materia.
621. Siendo así, y a la luz del concepto planteado, es válido que las entidades federativas establezcan que no es procedente la suplencia de la queja en tratándose de juicios sobre nulidad de la votación, casillas o elecciones.²⁸⁷
622. En segundo lugar, el promovente planteó una violación a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 de la Constitución Federal, al considerar que la norma impugnada constituye una medida regresiva en relación con el derecho de acceso a la justicia, que no fue debidamente fundada y motivada. Tal argumento debe considerarse, igualmente, **infundado**.

²⁸⁶ **Artículo 1.**

1. La presente ley es de orden público, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸⁷ No pasa desapercibido que, respecto de la nulidad de elecciones, el artículo 41 de la Constitución Federal, en su fracción VI, prevé la existencia de un sistema de nulidad de las mismas, estableciendo las bases tasadas a las que deberán adecuarse las entidades federativas. Estas mismas bases son retomadas y desarrolladas en el artículo 78 Bis de la LGSMIME. Sin embargo, dentro de éstas no se encuentra alguna referente a la suplencia de la queja, por lo que este punto, entra dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas, a la luz de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y desarrollado en el *Tema 5.2* de esta sentencia.

623. Este Alto Tribunal ha interpretado, en múltiples ocasiones, el contenido del derecho humano de acceso a la justicia, entendiéndolo como el derecho de las personas, dentro de los plazos y términos fijados por las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, con la finalidad de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se pueda decidir sobre el tema, y se ejecute una decisión.²⁸⁸
624. Asimismo, se ha establecido que los requisitos para acceder a la jurisdicción no deben impedirle u obstaculizarla mediante trabas innecesarias, excesivas y carentes de proporcionalidad o razonabilidad respecto de los fines que lícitamente pueden perseguirse. Sin embargo, no todos los requisitos pueden considerarse así, como ocurre con aquellos que se encaminan a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan proporcionalidad.²⁸⁹
625. Esto es, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos no puede constituir, en sí mismo una violación a tal derecho, pues siempre deben concurrir ciertas garantías judiciales en el proceso para garantizar la seguridad jurídica y certeza de las partes.²⁹⁰
626. Ahora bien, respecto de la suplencia de la queja, esta Suprema Corte ha considerado que la misma no es un derecho que asista a todos los promoventes de cualquier recurso judicial, pues eso obligaría a los órganos a emprender un análisis oficioso de todo el caso, en detrimento de las partes que sí estuvieron conformes, haciendo ineficaz e irrealizable la función jurisdiccional. Por el contrario, la suplencia de la queja busca solventar desigualdades procesales respecto de ciertos sectores poblacionales que podrían estar en una situación de desventaja, pues la misma busca equilibrar los medios y las posibilidades de actuación procesal.²⁹¹ Por lo que, el hecho de que el quejoso deba plantear claramente los hechos y fundamentos que justifican su pretensión, no se entiende, generalmente, como una traba innecesaria, ya que atiende a proteger la efectividad del medio,²⁹² y los derechos procesales de las partes.
627. Siendo así, es dable afirmar que, la justificación del Poder Legislativo, al considerar que los juicios de nulidad de casilla o elección, se rigen por el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, y en consecuencia no puede suplirse la queja, es razonable.²⁹³ Esto es, se debe tutelar y proteger el derecho de los electores, y solamente con una causa justificada, permitir que se invalide la voluntad popular expresada en las casillas.
628. En efecto, esta Suprema Corte considera que estos actos encuentran protección en el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, debiéndose acreditar adecuadamente las irregularidades propuestas, pues debe recordarse que está en juego el derecho de los ciudadanos a votar en las elecciones y la validez de su decisión.

²⁸⁸ Al respecto, resultan orientadoras las tesis jurisprudenciales 42/2007, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, abril de 2007, página 124; y 192/2007, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVI, octubre de 2007, página 209.

²⁸⁹ Al respecto, resulta orientadora la tesis jurisprudencial 42/2007, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, abril de 2007, página 124.

²⁹⁰ Al respecto, resultan orientadoras las tesis jurisprudenciales 22/2014, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 4, tomo I, marzo de 2014, página 325; y 98/2014, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 11, tomo I, octubre de 2014, página 909.

²⁹¹ Al respecto, véase, por analogía, la tesis jurisprudencial 86/2019, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro "AMPARO EN REVISIÓN. SALVO LOS CASOS DE EXCEPCIÓN PREVISTOS EN EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO, POR REGLA GENERAL, EN MATERIAS DE ERICTO DERECHO LA EXPRESIÓN DE AGRAVIOS EN EL RECURSO SÍ CONSTITUYE UN REQUISITO FORMAL QUE CONDICIONA SU PROCEDENCIA", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 68, tomo II, julio de 2019, página 833.

²⁹² Al respecto, véase, por analogía, la tesis aislada VII/2020, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO QUE ESTABLECE SU PROCEDENCIA ÚNICAMENTE ANTE VIOLACIONES EVIDENTES DE LA LEY QUE HAYAN DEJADO SIN DEFENSA AL QUEJOSO, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 74, tomo I, enero de 2020, página 654.

²⁹³ Véase el décimo segundo considerando de la exposición de motivos de la LMIEQ.

629. Además, tal y como se prevé en el artículo 25 de la LMIEQ, es un requisito mencionar de manera expresa y clara, los hechos que constituyan los antecedentes del acto reclamado, los agravios que cause el acto y los preceptos legales presuntamente violados.²⁹⁴ Por lo que, no basta con que se diga de manera vaga, general e imprecisa, que el día de la jornada electoral hubo irregularidades, sino que debe permitirse que el juzgador conozca la pretensión concreta y tenga los elementos necesarios para resolver, y que quienes figuran como contraparte puedan exponer y probar lo que a su derecho convenga a fin de desvirtuar las pretensiones del accionante, lo cual requiere saber sobre que casilla o casillas se pide la anulación y las razones.
630. Consecuentemente, debe declararse infundado el argumento de MORENA, pues la suplencia, sin justificación alguna, podría implicar el análisis de causales de nulidad no hechas valer, infringiendo, por un lado, el principio de congruencia de las sentencias y, por otro lado, generando desigualdad entre las partes.
631. A la luz de los argumentos analizados, se debe **reconocer la validez del artículo 7, párrafo tercero, y del artículo 61, en su fracción III, ambos de la LMIEQ.**

TEMA 23. PLAZO PARA PRESENTAR MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES

632. En su **vigésimo tercer concepto de invalidez**,²⁹⁵ MORENA plantea la inconstitucionalidad del artículo 24 de la LMIEQ,²⁹⁶ en su porción normativa “contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida”.
633. Argumenta que la porción normativa impugnada produce inseguridad jurídica y se traduce en una reducción del plazo para la presentación de los medios de impugnación. Explica que, de acuerdo con la frase “si es por días, se considerarán de las cero a las veinticuatro horas del día siguiente al de su notificación” del artículo 22, fracción I, en relación con el artículo 23, ambos de la LMIEQ,²⁹⁷ los plazos previstos en días por esa ley se consideran de las cero a las veinticuatro horas.
634. Sin embargo, afirma que el artículo 24, en la porción normativa impugnada, contradice la conclusión anterior cuando establece que el plazo de cuatro días comienza a contarse *a partir del momento en que surta efectos su notificación* o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida. Esta distorsión tendría como consecuencia que el plazo llegue a término el cuarto día siguiente al que surtió efectos la notificación, pero a la misma hora en la que ésta se realizó, en vez de a las veinticuatro horas. Argumenta que con ello se reduce el plazo para presentar el medio de impugnación, al no computarse de forma completa el último día del plazo.
635. El planteamiento que realiza MORENA es **infundado**, pues los artículos mencionados admiten una interpretación sistemática y armónica que no resulta contradictoria, y que proporciona certeza respecto del término del plazo para la presentación de los medios de impugnación electorales previstos en la LMIEQ.
636. El artículo 24 de la LMIEQ establece que, como regla general, el plazo para presentar los medios de impugnación previstos en esa ley es de cuatro **días**, así como que deberán comenzar a contarse a partir del momento en que surta efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida.
637. Contrariamente a lo que asume MORENA, la porción normativa impugnada no establece que los **días** puedan computarse a pesar de que sean incompletos, ni que éstos se entenderán como el simple transcurso de veinticuatro horas desde que surta efectos la notificación. El artículo impugnado

²⁹⁴ **Artículo 25.** En la interposición de los medios de impugnación, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

VI. Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo; [...]

VIII. Mencionar de manera expresa y clara, los hechos que constituyan los antecedentes del acto reclamado, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos legales presuntamente violados. [...]

²⁹⁵ **Precisión de las normas impugnadas:** En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, se precisa que MORENA impugna el artículo 24 de la LMIMEEQ en su porción normativa “contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida”. Si bien en la parte inicial de su demanda no señala este artículo como impugnado, sí plantea su inconstitucionalidad en su vigésimo tercer concepto de invalidez, y en la página CX de su demanda precisa que únicamente resulta inválida la porción normativa referida.

²⁹⁶ **Artículo 24.** Los medios de impugnación deberán presentarse en un plazo de cuatro días, contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento. (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)

²⁹⁷ **Artículo 22.** Para el cómputo de los plazos previstos por esta Ley, fuera de proceso electoral, se estará a lo siguiente:

I. Si están señalados por horas, a partir del momento de la notificación; si es por días, se considerarán de las cero a las veinticuatro horas del día siguiente al de su notificación; y para la autoridad, a partir del momento en que tenga conocimiento; [...]

Artículo 23. Para el cómputo de los plazos previstos por esta Ley, dentro de proceso electoral, todos los días y horas son hábiles. Para efectos del desahogo de los procedimientos, se atenderán los términos de las fracciones I, V y VI del artículo anterior.

Cuando no se señale plazo para la práctica de algún acto de la autoridad o de las partes se entenderá que el mismo es de cuarenta y ocho horas.

establece el número de días en el que deben presentarse los medios de impugnación, pero no modifica la forma y los términos en los que **los plazos previstos en días** deben computarse, dentro y fuera del proceso electoral, de acuerdo con lo establecido en los artículos 22 y 23 de la propia LMIEQ. En otras palabras, no altera la regla que prevé que, para efecto del cómputo de plazos, los **días** necesariamente deben ser enteros, por lo que deben comenzar a las cero horas y terminar a las veinticuatro horas.

638. En síntesis, la fracción I, del artículo 22 de la LMIEQ, define que, para el cómputo de los plazos previstos por esa ley, los **días se considerarán completos**: comenzando a las cero horas y terminando a las veinticuatro horas. Ello tiene como consecuencia que i) el día en el que se lleva a cabo la notificación no pueda considerarse como el primer día del plazo, pues necesariamente será un día incompleto y ii) que el último día del plazo necesariamente se compute completo, es decir, que el plazo llegue a término necesariamente a las 24 horas.²⁹⁸
639. Por lo anterior, una lectura sistemática e integral de los artículos 22, fracción I, 23 y 24 de la LMIEQ permite establecer con certeza la regla general del término del plazo para presentar los medios de impugnación previstos en la ley. Éste tiene lugar una vez que hayan transcurrido cuatro días completos –de cero a veinticuatro horas– desde el momento en que surtió efectos la notificación o en que se tuvo conocimiento del acto o la resolución recurrida.
640. Conforme a lo anterior, MORENA parte de una premisa falsa al alegar que los artículos referidos son contradictorios, por permitir que, a través de la porción normativa impugnada, el último día del plazo para presentar medios de impugnación se compute incompleto.
641. Por lo expuesto, **se reconoce la validez del artículo del artículo 24 de la LMIEQ, en su porción normativa “contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida”.**

TEMA 24. REGULACIÓN DE LA FACULTAD DE PREVENIR ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE LA DEMANDA

642. En su **vigésimo cuarto concepto de invalidez**,²⁹⁹ MORENA plantea la inconstitucionalidad del artículo 25, párrafo segundo, así como del artículo 29, fracción I, en su porción normativa “y V”, ambos de la LMIEQ.³⁰⁰

²⁹⁸ Cabe mencionar que, tal como señala MORENA en su demanda, la determinación de que el concepto de día para efectos del cómputo de plazos para la presentación de medios debe ser completo es coincidente con la tesis jurisprudencial 18/2000, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto “PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. CÓMO DEBE COMPUTARSE CUANDO SE ENCUENTRAN ESTABLECIDOS EN DÍAS. Cuando la legislación electoral atinente, señale expresamente el concepto “día o días”, para establecer el plazo relativo para la presentación de un determinado medio de impugnación, se debe entender que se refiere a días completos, sin contemplar cualquier fracción de día, en tal virtud, para los efectos jurídicos procesales correspondientes; el apuntado término, debe entenderse al concepto que comúnmente se tiene del vocablo “día” el cual de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se define como: “Tiempo en que la tierra emplea en dar una vuelta de su eje, o que aparentemente emplea el sol en dar una vuelta alrededor de la Tierra”. Tal circunstancia como es de conocimiento general refiere a un lapso de veinticuatro horas, que inicia a las cero horas y concluye a las veinticuatro horas de un determinado meridiano geográfico, y no sólo al simple transcurso de veinticuatro horas contadas a partir de un hecho causal indeterminado; en consecuencia, para efectuar el cómputo respectivo debe efectuarse contabilizando días completos que abarquen veinticuatro horas”, consultable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 27.

²⁹⁹ **Precisión de las normas impugnadas:** En virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, se precisa que MORENA no impugna la totalidad del artículo artículo 29, fracción I, sino sólo su porción normativa “y V”. Ello es así, porque al transcribir los artículos impugnados en la página CXI de la demanda, se destaca con subrayado la porción que se plantea invalidar, siendo esta última, y que sólo se extraen razones encaminadas a controvertir esta porción.

³⁰⁰ **Artículo 25.** En la interposición de los medios de impugnación, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Formularse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, anexando las copias simples necesarias para correr traslado a las personas terceras interesadas;
- II. Hacer constar el nombre de la parte actora y firma autógrafa o huella digital; en el caso de que se promueva por representante legítimo, nombre y firma autógrafa de quien promueve;
- III. Hacer constar el nombre y domicilio de las personas terceras interesadas, en su caso;
- IV. Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, el cual deberá de estar ubicado en la ciudad de residencia de la autoridad que deba resolver el recurso correspondiente;
- V. Acreditar la personería de quien promueve, anexando los documentos necesarios, salvo cuando se trate de representantes de los partidos políticos acreditados en el mismo órgano ante el cual se presenta el medio de impugnación respectivo;
- VI. Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo;
- VII. Señalar la fecha en que fue notificado o se tuvo conocimiento del acto o resolución impugnado; VIII. Mencionar de manera expresa y clara, los hechos que constituyan los antecedentes del acto reclamado, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos legales presuntamente violados;
- IX. Ofrecer y acompañar las pruebas que estime pertinentes, señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente;
- X. Abstenerse de que sus escritos sean notoriamente frívolos, entendiéndose por éstos:
 - a) Los que formulen pretensiones que no puedan alcanzarse jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del Derecho; o

643. Argumenta que las normas impugnadas son contrarias al derecho al acceso a la justicia electoral, ya que permiten desechar de plano o tener por no interpuesto un medio de impugnación, sin haber prevenido previamente al promovente, cuando éste no cumple con el requisito en la interposición de la demanda, previsto en el artículo 25, primer párrafo, fracción V, de la LMIEQ, de acreditar la personería de quien promueve.
644. Alega que esta violación del derecho al acceso a la justicia no es corregida por el artículo 25, segundo párrafo, que prevé la posibilidad de que se prevenga a la parte actora, por una sola ocasión, para que subsane la omisión de reunir en su demanda o escrito los requisitos previstos en las fracciones III, IV, V, VI, VII y IX de su primer párrafo. Ello es así, pues considera que, conforme a la porción normativa “se podrá” contenida en éste párrafo, la prevención es una facultad potestativa del órgano jurisdiccional, pero no obligatoria. En consecuencia, afirma que podría denegársele el acceso a la justicia a promoventes legitimados y con personería en caso de que el órgano jurisdiccional opte por no hacer tal prevención.
645. Para fortalecer los anteriores argumentos, sostiene que la LMIEQ ni siquiera proporciona certeza respecto de las consecuencias de no cumplir con los requisitos en la interposición de los medios de impugnación, pues, conforme a su artículo 25, segundo párrafo, la consecuencia de no subsanar su falta puede consistir en que el órgano tenga por no interpuesto el medio de impugnación o que resuelva conforme a derecho, sin precisar con claridad en qué consiste esta última posibilidad.
646. Los planteamientos de MORENA son **infundados**. Las porciones normativas respetan el derecho al acceso a la justicia, siempre y cuando se realice una interpretación conforme de la expresión “se podrá”, prevista en el artículo 25, segundo párrafo, de la LMIEQ, en el sentido de que la facultad de prevenir a la parte actora para que subsane la omisión de cumplir con los requisitos a los que hace referencia este párrafo es de ejercicio obligatorio, no de ejercicio potestativo u optativo, tal como se ha hecho en precedentes de este Tribunal Pleno.
647. En la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas,³⁰¹ este Tribunal Pleno reconoció la constitucionalidad, a partir de una interpretación conforme, de los artículos 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, que establecían que se “podrá formular requerimiento” cuando el promovente incumpla con los requisitos de los medios de impugnación previstos en las fracciones III y IV del artículo 642 de esa ley, consistentes en la acreditación de la personería del promovente y la identificación del acto o resolución impugnada.³⁰²
648. En este asunto se explicó que el derecho humano de acceso a la justicia consiste en un derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Se señaló que este derecho, consecuentemente, significa que el medio de impugnación sea efectivo para subsanar las violaciones que alega y se encuentra íntimamente relacionado con las citadas formalidades esenciales del procedimiento, protegidas por el artículo 14 constitucional y diversas disposiciones de tratados internacionales.
649. Se infirió que, si bien conforme a este derecho debe permitírsele a las personas físicas o jurídicas acceder a los medios de impugnación efectivos para reclamar actos u omisiones que violenten sus derechos fundamentales o prerrogativas, siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento, ello no conlleva a que en todos los casos y de manera invariable, la autoridad responsable de

b) Cuando no existan hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan. De actualizarse alguno de los supuestos anteriores, a quien promueve se le impondrá alguna de las sanciones previstas en el artículo 62 de esta ley, atendiendo a las circunstancias de cada caso; y

XI. Manifiestar si está de acuerdo o no con la publicación de sus datos personales, entendiéndose que si es omiso se tendrá por no autorizada su publicación.

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

Artículo 29. Los medios de impugnación se desecharán de plano, cuando:

I. Incumplan con alguno de los requisitos previstos en las fracciones II y V del artículo 25 de esta Ley; [...] (Se agrega subrayado a las porciones normativas impugnadas)

³⁰¹ Acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, resueltas por este Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

³⁰² **Artículo 642.** Los medios de impugnación deberán presentarse, [...] y deberán cumplir con los requisitos siguientes: [...]

III. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;

IV. Identificar el acto o resolución impugnada y al responsable del mismo; [...]

resolver un medio de impugnación tenga la obligación de prevenir al quejoso para subsanar cualquier vicio en la presentación de la demanda. Se señaló que tal situación dependerá, entre otras cuestiones, del requisito omitido de que se trate, de la naturaleza del medio de impugnación hecho valer y de las facultades que tenga el órgano competente para resolver el medio de defensa.

650. Ahora bien, se indicó que, en la porción normativa “podrá formular requerimiento” de las normas impugnadas en ese asunto, no se establecían facultades de ejercicio potestativo, sino de ejercicio obligatorio. Lo anterior, ya que los requisitos establecidos en las citadas fracciones III y IV del 642 de la ley entonces impugnada, se consideraron indispensables para la procedencia de la acción y, por ello, aun cuando son una carga procesal para el accionante, en términos de la interpretación más favorable de los derechos de acceso a la justicia, legalidad y debido proceso y en concordancia con la interpretación sistemática de la forma en que se puede desechar de plano una demanda, lo más favorable para el promovente es la necesidad de agotar el requerimiento.
651. Por lo anterior, se señaló que no era necesario declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas, ya que debía interpretarse que la expresión “podrá formular requerimiento” para satisfacer el cumplimiento de ciertos requisitos de la demanda se hace en términos de una facultad de ejercicio obligatorio y no potestativo para el órgano que vaya a resolver el respectivo medio de impugnación.
652. Este criterio fue reiterado por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016,³⁰³ en las que se reconoció la validez del artículo 42, fracciones II y IV, de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Nayarit, que establecían que el Magistrado instructor “podrá formular requerimiento” cuando el promovente incumpla con ciertos requisitos del escrito o la demanda, bajo una interpretación conforme en el sentido de que los artículos establecían una facultad de ejercicio obligatorio, no potestativo.
653. Estas consideraciones resultan aplicables al presente asunto, ya que el artículo 25, párrafo segundo, establece que “se podrá prevenir” por una única ocasión a la parte actora para que subsane, en un plazo de veinticuatro horas desde la notificación de la prevención, la omisión de cumplir, entre otros requisitos, con la acreditación de la personería y la identificación del acto o resolución impugnada. Dado que estos requisitos fueron considerados en los precedentes como indispensables para la procedencia de la acción, también debe realizarse en este asunto la interpretación más favorable para los promoventes, conforme a su derecho al acceso a la justicia, en el sentido de que la facultad de prevención que prevé el artículo 25, segundo párrafo, de la LMIEQ es de ejercicio obligatorio.
654. Partiendo de esta interpretación conforme, no podrá actualizarse la situación que MORENA considera inconstitucional, consistente en que se deseche de plano o se tenga por no interpuesta la demanda cuando en ésta no se acredita la personalidad de quien promueve, sin que previamente se haya prevenido para que se subsane esta omisión, ya que, se insiste, ésta prevención es de ejercicio obligatorio y necesariamente tendrá que realizarse.
655. Ahora bien, también es **infundado** el argumento del partido político en el sentido de que viola la seguridad jurídica que la LMIEQ no precise con claridad en qué consiste la posibilidad de que se resuelva “conforme a derecho”, ante la omisión de subsanar, en el plazo de veinticuatro horas desde la notificación de la prevención, el incumplimiento de los requisitos en la interposición de los medios de impugnación.
656. Al respecto, es orientador tomar en cuenta que al establecer que se resolvería “conforme a Derecho”, el legislador local buscó prever la posibilidad de que, en supuestos de excepción previstos por el resto de las disposiciones aplicables, los medios de impugnación se tengan por interpuestos a pesar de la omisión de los promoventes de cumplir con la carga procesal impuesta por el artículo 25, fracción I, de la LMIEQ, incluso después de haber sido prevenidos para subsanar lo anterior. La regla parte del reconocimiento de que, conforme a las normas específicas de cada medio de impugnación, el cumplimiento del requisito omitido podría no ser estrictamente indispensable para resolver el asunto.³⁰⁴

³⁰³ Acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de tres de enero de dos mil diecisiete.

³⁰⁴ En el considerando octavo de la exposición de motivos de la LMIEQ se estableció: “en el tema de prevenciones, para que en lugar de tener por no presentado un medio de impugnación en caso de no acompañarse pruebas, se resuelva conforme a las particularidades de cada medio de impugnación y así tener congruencia con lo establecido en el artículo 82, de la citada legislación, donde dispone que la falta de pruebas, en ningún supuesto será motivo para desechar el recurso de apelación o para tener por no presentado el escrito de tercero interesado”.

657. Independientemente del beneficio que la regla conllevaría para el acceso a la justicia de los promoventes de medios de impugnación electorales, a juicio de este Tribunal Pleno el solo hecho de que el artículo 25, segundo párrafo, de la LMIEQ no especifique qué es lo que conforme a derecho corresponde ante el incumplimiento de la prevención de subsanar la inobservancia de cada uno de los requisitos de los escritos en relación con cada uno de los medios de impugnación previstos en la ley no conlleva una violación a la seguridad jurídica. Es necesario tomar en cuenta que el artículo prevé una regla general aplicable a todos los medios de impugnación previstos en la ley, lo que haría irrazonable el grado de precisión que considera necesario MORENA. En todo caso, para determinar lo que a derecho corresponde el artículo tiene que interpretarse sistemáticamente con las reglas específicas de cada uno de los medios de impugnación para establecer si éstas prevén supuestos de excepción que permitan el trámite y la resolución del medio de impugnación a pesar de que el promovente no haya subsanado la omisión de cumplir con un requisito específico del artículo 25, primer párrafo, de la LMIEQ.
658. Por último, no se advierte que la regla permita una actuación arbitraria por parte de las autoridades y órganos jurisdiccionales, ya que la determinación que tomen ante el incumplimiento de la prevención necesariamente tendrá que fundarse y motivarse en las normas específicas que regulan cada uno de estos medios de impugnación, sin que se advierta que éstas carezcan de bases o elementos mínimos para hacer lo anterior.
659. Por lo expuesto, **se reconoce la validez del artículo 25, párrafo segundo, bajo la interpretación conforme que se realiza en esta resolución, así como el artículo 29, fracción I, en su porción normativa “y V”, ambos de la LMIEQ.**

TEMA 25. PERMANENCIA DEL SECRETARIO EJECUTIVO DEL IEEQ

660. En su **vigésimo quinto concepto de invalidez**,³⁰⁵ MORENA impugna el artículo 58, fracción II, de la LEEQ en la porción normativa “, que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de las consejerías que lo nombraron;”, el artículo 61, fracciones VIII y XXXI; así como el artículo 62, fracción VII.³⁰⁶ Argumenta que estas disposiciones violan los principios de supremacía constitucional, régimen democrático, igualdad y no discriminación, certeza, legalidad, y objetividad electoral, y el derecho humano de acceso a las funciones públicas del estado, así como las garantías de seguridad jurídica, fundamentación y motivación.
661. Señala que, el artículo 58, fracción II, al sujetar la duración del cargo del Secretario Ejecutivo a la renovación de la totalidad de los consejeros que lo nombraron, viola la Constitución Federal, porque el diseño legislativo priva temporalmente a los consejeros electorales de la potestad de designar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Esto es, representa una afectación al derecho de los consejeros electorales respecto de la designación del titular de la Secretaría Ejecutiva. Sostiene que lo deseable es la renovación de este funcionario conforme se designen nuevos consejeros electorales.
662. El actor se inconforma con ciertos aspectos de la designación, ratificación y remoción del titular de la Secretaría Ejecutiva. Por un lado, argumenta que el artículo 61, fracción VIII, de la LEEQ es inconstitucional, pues existe falta de certeza al no señalar el tipo de mayoría que se requiere para la designación o ratificación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Por otro, señala que la porción normativa “por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes” del artículo 61, fracción XXXI, impide la remoción de este funcionario incluso cuando la mayoría de los consejeros lo deseen.

³⁰⁵ **Precisión de las normas impugnadas:** Si bien el partido actor **no** incluye los preceptos reclamados en el capítulo de NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA, en virtud del artículo 41, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria en la materia, conviene precisar que, al formular su vigésimo quinto concepto de invalidez, reclama porciones normativas de ciertos preceptos de la LEEQ, por lo que se les tendrá como normas impugnadas en los siguientes términos: el artículo 58, fracción II, de la LEEQ en la porción normativa “, que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de las consejerías que lo nombraron;”, el artículo 61, fracción VIII y fracción XXXI; así como el artículo 62, fracción VII. En el caso de estos últimos tres preceptos, es cierto que de la transcripción que el promovente hace en las páginas CXIII y CXIV de la demanda, se extraería la impugnación específica de ciertas porciones que propone invalidar, sin embargo, se tendrán por impugnados las fracciones en su integridad, por ser contra éstas que van dirigidos los conceptos de invalidez.

³⁰⁶ **Artículo 58.** El Consejo General se integra de la siguiente manera: [...]

II. Una persona titular de la Secretaría Ejecutiva, designada por el Consejo General, en términos de las disposiciones aplicables, que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de consejerías que lo nombraron; (Se agrega subrayado a la porción normativa impugnada)

Artículo 61. El Consejo General tiene competencia para: [...]

VIII. Designar o ratificar a las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas, así como consejerías de los consejos distritales y municipales, en términos de las disposiciones aplicables; [...]

XXXI. Remover a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes;

Artículo 62. El Consejero Presidente tiene las facultades siguientes: [...]

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

663. Además, arguye que, el artículo 62, fracción VII, de la LEEQ es inconstitucional por permitir al Consejero Presidente proponer la designación y la ratificación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Sostiene que no debería ser su facultad exclusiva, pues al no estar sujeto a una convocatoria pública, afecta el derecho de los ciudadanos de ser funcionarios públicos en condiciones de igualdad.
664. Finalmente, aduce que la facultad del Consejero Presidente de proponer la ratificación del secretario, y la posibilidad de que el Consejo General la apruebe, violan la Constitución Federal. Como la norma fundamental señala que los consejeros electorales locales no podrán ser reelectos, entonces, por mayoría de razón, se debería de estimar lo mismo por lo que hace al Secretario Ejecutivo. También, aduce que la ratificación de este funcionario es contraria al principio de paridad de género, pues la prolongación en el encargo supone una no alternancia en el género.
665. Este Tribunal Pleno estudiará, en primer lugar, los planteamientos sobre las facultades del Consejero Presidente y del Consejo General para designar, ratificar y remover al Secretario Ejecutivo (25.1). En segundo lugar, estudiará la inconformidad del actor relativo a la restricción temporal de los consejeros para designar a este funcionario (25.2).

TEMA 25.1. Sobre el nombramiento, ratificación y remoción del Secretario Ejecutivo.

666. El partido actor se inconforma con la facultad del Consejero Presidente de proponer al Consejo General el candidato o candidata que será titular de la Secretaría Ejecutiva, y su posible ratificación. Señala que la ratificación, específicamente, viola el principio de paridad de género. Asimismo, señala que es contrario al principio de certeza electoral que no se prevea exactamente la votación para la designación y ratificación de este funcionario; y que, señalar una votación calificada para su remoción, es igualmente inconstitucional.
667. Este Tribunal Pleno estima que los argumentos son **infundados**.
668. El artículo 41, fracción V, Apartado C constitucional establece que los OPLES estarán a cargo de las elecciones locales, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato.³⁰⁷ A su vez, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1 de la Constitución Federal dispone sobre la conformación de los OPLES. Específicamente, señala la integración del órgano de dirección: un consejero presidente y seis consejeros electorales, un Secretario Ejecutivo, y los representantes de los partidos. Asimismo, establece ciertos lineamientos que atañen a la designación de los consejeros electorales.³⁰⁸
669. Si bien es cierto que no hay disposición constitucional expresa sobre los sistemas de nombramiento y remoción de los titulares de la Secretaría Ejecutiva de los OPLES, esta Suprema Corte se ha pronunciado sobre los mismos previamente, a la luz de los principios que rigen en la materia electoral.

³⁰⁷ **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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. [...]

Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: [...]

³⁰⁸ **Artículo 116.** [...]

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

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

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

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

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

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

670. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, se declaró la invalidez de una norma de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que preveía la facultad discrecional del Consejero Presidente de remover al Secretario Ejecutivo. Al respecto, se estableció que el sistema normativo era incoherente, y que lo aducido, “efectivamente atenta contra el **principio de legalidad y coherencia que debe corresponder a toda norma general, que al respetar esos principios reconoce a su vez el diverso de certeza electoral**, ya que es claro que en la medida de que exista una legislación coherente en torno a la organización y estructura del IEEQ, los gobernados contarán con un órgano que observe la normativa propia de su desempeño, en beneficio de los procesos electorales que le corresponde vigilar” (énfasis añadido).³⁰⁹ Cabe resaltar que dicha acción recuperó, en lo medular, las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 92/2015 y sus acumuladas 94/2015 y 96/2015.³¹⁰
671. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015,³¹¹ así como en la 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,³¹² se discutió que la designación del Secretario Ejecutivo debía ser por el órgano superior de los OPLES, sin injerencias externas, para preservar los principios de **autonomía e independencia**.
672. En el caso presente, los argumentos que atañen al **nombramiento del Secretario Ejecutivo** son (i) que la facultad del Presidente de *proponer* al titular de la Secretaría Ejecutiva afecta el derecho de acceso a los cargos públicos y (ii) que existe falta de certeza por no explicitar la mayoría requerida para ser designado como tal.
673. Sobre lo primero, no se advierte que el artículo 62, fracción VII, en la porción impugnada, afecte el derecho de acceso de los ciudadanos a las funciones públicas del país en los términos del artículo 35, fracción VI ni 23.1.c) en relación con el artículo 24 de la Convención Americana. En efecto, de la mera enunciación de la facultad propositiva del Consejero Presidente, no se desprende que exista una restricción a los derechos sustantivos tutelados por los artículos constitucionales y convencionales antes citados, que permita el pronunciamiento sobre la posible afectación al derecho de participar en las funciones públicas. Sin que sea eficiente lo argumentado por el partido actor, en el sentido que no ser conocido por el Consejero Presidente vulnera este derecho, así como los de igualdad y no discriminación.
674. Por otro lado, cabe resaltar que, aunque sostiene que la única manera para garantizar el derecho de acceso a los cargos públicos en este caso sería mediante una convocatoria pública, no existe un imperativo constitucional que obligue a las entidades federativas a este método de selección para los titulares de la Secretaría Ejecutiva, por lo que gozan de amplia libertad de configuración en este punto, respetando en todo momento los parámetros de la Constitución Federal. Además, la mera facultad otorgada al Consejero Presidente para proponer al Consejo General la designación de quien ejerza la Secretaría Ejecutiva, no excluye por sí sola la posibilidad de que esta designación se haga con una convocatoria pública de por medio.³¹³
675. Ahora, no se estima que exista falta de certeza por lo que hace al artículo 61, fracción VIII, al establecer que la designación y ratificación de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva será en términos de las disposiciones aplicables y no prever específicamente “un tipo de mayoría”. En otras palabras, se advierte que el actor no controvierte, en sí misma, la mayoría que se requiere para nombrar y ratificar al Secretario Ejecutivo (como si lo hace, por ejemplo, para el caso de la remoción). Su reclamo versa sobre la falta de explicitación de tal elemento en la fracción VIII del artículo 61.
676. Pero, de una lectura sistemática del ordenamiento, es posible advertir que el artículo 66, último párrafo, de la LEEQ prevé que, “[l]as resoluciones [del Consejo] se tomarán por mayoría simple, a excepción de aquellos casos que la ley señale; en caso de empate, será de calidad el voto del

³⁰⁹ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Al respecto, en el precedente citado además se estableció que “debe concluirse que asiste la razón a Morena, porque el artículo 56, numerales 2) y 4) de la Ley reclamada confieren al Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral la atribución de remover al Secretario Ejecutivo, cuando éste es nombrado por las dos terceras partes del Consejo Estatal, órgano colegiado de dirección superior de dicho Instituto, de ahí que como quedó establecido en el precedente ya reproducido, se está ante un sistema incoherente, pues en todo caso la remoción tendría que corresponder al máximo órgano de dirección. Sobre todo, si se toma en cuenta el cúmulo de funciones y atribuciones que la propia Ley Electoral otorga al Secretario Ejecutivo, lo que explica el método para su nombramiento, pero sobre todo, que deba quedar como atribución del Consejo Estatal, aquella relativa a su remoción.” (págs. 130-131).

³¹⁰ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil quince, págs. 102-103. En este caso, se declaró la invalidez de una porción normativa del artículo 56 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Al respecto, se determinó que “si la designación del Secretario Ejecutivo del organismo local electoral compete a su Consejo General, no resulta coherente con esta atribución –la cual además se ejerce mediante una votación calificada– que la remoción de ese Secretario sea competencia unipersonal de su Presidente, bastando en estos casos para la separación del cargo la simple opinión del órgano colegiado.”

³¹¹ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince.

³¹² Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de diez de noviembre de dos mil quince.

³¹³ Ver, de manera ejemplificativa, el artículo 101.1.a) de la LGIPE, sobre la designación de los consejeros electorales de los OPLES.

Consejero Presidente.” Así pues, lo señalado por el partido actor no es una deficiencia legislativa ni genera falta de certeza. Aunque el legislador local no incluyó específicamente en la disposición citada el tipo de mayoría para nombrar y ratificar al Secretario Ejecutivo, sí incluyó una disposición general que atiende tal circunstancia.

677. Este Pleno tampoco considera que la facultad del Consejero Presidente de proponer la **ratificación del Secretario Ejecutivo**, y la posibilidad de que el Consejo General la apruebe, supone una “reelección disfrazada” que resulte contraria al principio de paridad. Si bien es cierto que la Constitución Federal dispone que los consejeros electorales locales no podrán ser reelectos, no hace una prohibición en ese sentido para los titulares de la Secretaría Ejecutiva.³¹⁴ La LGIPE, que también dispone sobre la composición de los OPLES, tampoco impide esta posibilidad.³¹⁵ Así, los órganos legislativos locales gozan de libre configuración para prever la posibilidad de ratificar al Secretario Ejecutivo por un periodo adicional.
678. Además, no se estima que la posibilidad de ratificar a un funcionario, en sí misma, sea contraria a las exigencias del principio de paridad. En todo caso, tal como se expresó en el Tema 1 de esta sentencia, la exigencia derivada del artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, concerniente a la integración paritaria de los organismos autónomos, no es una materia propiamente electoral, pues refiere a la configuración orgánica de los mismos. Lo anterior conduce a declarar infundado este planteamiento.
679. Finalmente, en lo relativo a que la **remoción** del Secretario Ejecutivo requiere una mayoría calificada de dos terceras partes, este Tribunal Pleno considera que, al igual que en el caso de la designación y ratificación, la determinación de qué tipo de mayoría se requiere para cada acto –en este caso la remoción–, es un aspecto legislativo sobre el que existe libertad de configuración para el legislador local, sin que se advierta, del parámetro constitucional y convencional invocado, lineamientos específicos al respecto.
680. En ese sentido, **lo procedente es reconocer validez del artículo 61, fracciones VIII y XXXI, así como del artículo 62, fracción VII, ambos de la LEEQ.**

TEMA 25.2. Restricción temporal de los consejeros para designar al Secretario Ejecutivo.

681. El partido actor argumenta que, el artículo 58, fracción II, viola la Constitución Federal, porque, al prever que el Secretario Ejecutivo durará en su encargo hasta que no se remuevan la totalidad de las consejerías que lo nombraron, se afecta el derecho de los consejeros electorales para votar por esta designación, ya que no será ejercido conforme se integren al órgano de dirección, sino hasta años después.
682. Para este Tribunal Pleno, los argumentos son **infundados**.
683. Si bien las facultades de los consejeros prevén la designación del Secretario Ejecutivo, éste no es un derecho que pueda ser sujeto a un análisis por su restricción, tal como pretende caracterizarlo el accionante. En efecto, tampoco es una violación al principio de escalonamiento en los nombramientos, pues esto atañe solamente a la modalidad en la que se integran los funcionarios del órgano superior de dirección.
684. Por otro lado, no se desprende que sea un imperativo constitucional el que cada vez que se integre un nuevo consejero, se haga una nueva votación para designar al Secretario Ejecutivo. En ese sentido, las entidades gozan de libertad de configuración para diseñar el sistema de nombramiento de este funcionario, acatando, por supuesto, los principios constitucionales aplicables en materia electoral y su desarrollo por este Alto Tribunal.

³¹⁴ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

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

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: [...]

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

³¹⁵ En efecto, de manera comparativa –y sin que sirva de parámetro de validez–, en la LGIPE se prevé la posibilidad de reelegir al Secretario Ejecutivo del INE por un periodo adicional:

Artículo 50. 1. El Secretario Ejecutivo del Instituto durará en el cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez.

685. Cabe resaltar que, en los sistemas de nombramiento del Secretario Ejecutivo –ya sea porque se prevé un plazo específico, o en el caso de la LEEQ, porque se sujeta al cambio de los consejeros– no necesariamente coincidirá la integración de nuevos consejeros con la conclusión del encargo del funcionario de que se trate. Pero, en todo caso, no está prohibido para el Consejo General local remover al Secretario Ejecutivo de manera anticipada –por el voto de dos terceras partes– siguiendo los procedimientos adecuados para ello.
686. En ese sentido, **lo procedente es reconocer validez del artículo 58, fracción II, de la LEEQ, en la porción normativa impugnada.**

VIII. EFECTOS

687. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³¹⁶ y para añadir claridad en la exposición y fijación de los efectos, se retoman a continuación los reconocimientos de validez sujetos a interpretación conforme, alcanzados en la presente ejecutoria:
- a. En el **Tema 1**, se reconoce la validez de los artículos 160, párrafo primero, y 162, párrafo primero, de la LEEQ, en el entendido de que las exigencias de observar la paridad de género en la postulación de candidaturas por representación proporcional, así como de alternar los géneros en las fórmulas de las listas respectivas, conllevan la obligación de alternar el género de la persona que encabeza estas listas en cada periodo electivo.
 - b. En el **Tema 18**, se reconoce la validez del artículo 128 de la LEEQ, con excepción de su porción normativa “y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal”, en el entendido de que, cuando en su párrafo sexto dispone “deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación”, por *dicha votación* se entiende la **votación válida emitida**, en los términos apuntados en el apartado correspondiente.
 - c. En el **Tema 24**, se reconoce la validez del artículo 25, párrafo segundo, de la LMIEQ, en el entendido que la facultad de prevención (“se podrá”) ahí prevista, es de **ejercicio obligatorio**, tal como es desarrollado en el apartado correspondiente.
688. Por su parte, se retoman también las declaratorias de invalidez:
- a. En el **Tema 3**, se declara la invalidez del artículo 5, párrafo II, inciso c) y del artículo 234, en su porción normativa “Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”, ambos de la LEEQ.
 - b. En el **Tema 4**, se declara la invalidez la porción normativa impugnada de la fracción III del artículo 14 de la LEEQ que dice “y para el caso de la Gubernatura, de cinco años”, así como el segundo párrafo del mismo artículo que dispone “Se pierde el derecho a ser votado para desempeñar cargos de elección popular en el Estado, por residir más de tres años consecutivos fuera del mismo, salvo en los casos de ciudadanas y ciudadanos del estado migrantes que se hubieren reintegrado a su domicilio por lo menos seis meses antes del día de la elección, por estudios y de empleo, así como tratándose de cargo o comisión gubernamental”.
 - c. En el **Tema 10**, se declara la invalidez de la porción normativa “un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o” del artículo 80, tercer párrafo de la LEEQ.
 - d. En el **Tema 11**, se declara la invalidez del artículo 92, párrafo segundo, y del artículo 100, fracciones IV, inciso c), en la primera oración, y VIII, de la LEEQ.
 - e. En el **Tema 14**, se declara la invalidez de la porción normativa “privada o” del artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, de la LEEQ.

³¹⁶ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

- f. En el **Tema 16**, se declara la invalidez del artículo 109 de la LEEQ, en su fracción VI, en la porción normativa “o coaliciones”.
 - g. En el **Tema 18**, se declara la invalidez del sexto párrafo del artículo 128 de la LEEQ, en su porción normativa “y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal”.
 - h. En el **Tema 19**, se declara la invalidez del artículo 150 de la LEEQ, en su porción normativa “y coaliciones”.
689. Por lo que hace a la declaratoria de invalidez prevista en el **Tema 4**, y sintetizada en el inciso **b)** del párrafo anterior, a fin de evitar vulneraciones al principio de certeza, esta Suprema Corte considera que debe aplicarse de manera directa para la elección del Ejecutivo Estatal, en relación con el requisito de acceso al cargo consistente en ser nativo de la entidad o en tener residencia efectiva, el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.³¹⁷
690. Finalmente, de conformidad con la Ley Reglamentaria en la materia, se ordena que las declaratorias de inconstitucionalidad a las que se ha llegado en la presente ejecutoria, surtan sus efectos generales a partir de que se notifiquen sus puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Querétaro.
691. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno,

RESUELVE :

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 23, párrafo primero, y 24, en su porción normativa ‘diputaciones y’, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 7, párrafos segundo, tercero y cuarto, en su porción normativa ‘y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable’, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, reformados y adicionado, respectivamente, mediante la ley publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII, temas 1 y 2, de esta decisión.

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 7, párrafo cuarto, en su porción normativa ‘y las determinaciones que para tal efecto emita el Instituto’, 20, en su porción normativa ‘Por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente’, 23, párrafo último, en su porción normativa ‘candidatura’, 34, fracción XI, 41, párrafo penúltimo, 58, párrafo primero, fracción II, en su porción normativa ‘que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de consejerías que lo nombraron’, 61, fracciones VIII y XXXI, 62, fracción VII, 66, párrafos primero, en su porción normativa ‘con las y los integrantes que asistan’, y octavo, en sus porciones normativas ‘simple’ y ‘en caso de empate, será de calidad el voto del Consejero Presidente’, 80, párrafo tercero —con la salvedad precisada en el punto resolutiveo séptimo—, 88, párrafos primero, en su porción normativa ‘con quienes asistan’, y cuarto, en su porción normativa ‘teniendo la persona titular de la Presidencia voto de calidad en caso de empate’, 92, párrafo cuarto, en su porción normativa ‘contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos’, 99, párrafos tercero, en su porción normativa ‘Durante la precampaña está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios’, y décimo tercero, fracción II, en su porción normativa ‘La persona precandidata que rebasa el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido’, 102, párrafo tercero, fracciones II y III, en su porción normativa ‘sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el municipio respectivo’, 108, párrafo quinto, 109, párrafo primero, fracción VI —con la salvedad precisada en el punto resolutiveo séptimo—, 116, fracciones I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, incisos b) y c), 122, párrafo quinto, en su porción normativa ‘con las y los integrantes presentes’, 126, numerales 1, en su porción normativa ‘con la integración presente’, y 2, fracción I, incisos c) y d), 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto, 128 —con las salvedades precisadas en los puntos resolutiveos sexto y séptimo—, 130, párrafo segundo, en su porción normativa ‘empezando por el partido político con menor porcentaje de votación estatal emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles’, 150, en su porción normativa ‘local y nacional’, 165, 168, Apartado A, fracción III, inciso a), 171, párrafo primero, fracción III, 206, párrafo quinto, 209, párrafo cuarto, 227, fracción I, inciso f), en su porción normativa ‘habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior’, y 237,

³¹⁷ Cabe señalar que este tipo de efectos ya los ha utilizado este Alto Tribunal, así lo hizo al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas, resueltas en sesión de cinco de octubre de dos mil quince, así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas, resueltas en sesión de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

fracción VI, en su porción normativa 'habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior', de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, en atención a los argumentos del apartado VII, temas 1, 2, 4, 5.1, 7, 8, 9, 10.2, 11.2, 12, 13.1, 13.2, 15, 16, 17, 18.1, 19, 20.1, 20.2, 21, 25.1 y 25.2, de esta determinación.

QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 7, párrafo tercero, 24, en su porción normativa 'contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida', 25, párrafo primero, fracción IX, en su porción normativa 'señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente', 29, párrafo primero, fracción I, en su porción normativa 'y V', 61, fracción III, 98, fracción IV, y 99, párrafo tercero, en su porción normativa 'pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidata o un nuevo candidato', de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, bajo las consideraciones del apartado VII, temas 5.2, 7, 21, 22, 23 y 24, de este fallo.

SEXTO. Se reconoce la validez de los artículos 128, párrafo sexto, en su porción normativa 'deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación', 160, párrafo primero, y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, así como la del artículo 25, párrafo segundo, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, al tenor de las interpretaciones conformes expuestas en el apartado VII, temas 1, 18.2.2 y 24, de esta sentencia.

SÉPTIMO. Se declara la invalidez de los artículos 5, párrafo primero, fracción II, inciso c), 14, párrafos primero, fracción III, en su porción normativa 'y para el caso de la Gubernatura, de cinco años', y segundo, 80, párrafo tercero, en su porción normativa 'un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o', 92, párrafo segundo, 100, fracciones IV, inciso c), en su porción normativa 'Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deberán hacerse sin fines electorales', y VIII, 103, párrafo primero, fracción VIII, en su porción normativa 'privada o', 109, párrafo primero, fracción VI, en su porción normativa 'o coalición', 128, párrafo sexto, en su porción normativa 'y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal', 150, en su porción normativa 'y coaliciones', y 234, en su porción normativa 'Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral', de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, en los términos expuestos en el apartado VII, temas 3, 4, 10.1, 11.1, 14, 16, 18.2.1 y 19, de esta ejecutoria.

OCTAVO. La declaración de invalidez decretada en este fallo, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro, conforme a lo determinado en el apartado VIII de esta resolución.

NOVENO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'La Sombra de Arteaga' del Estado de Querétaro, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta."

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, y cinco votos en contra de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.1, denominado "Mecanismo para cubrir las vacantes de diputados y regidores en el orden de la lista plurinominal", consistente en reconocer la validez del artículo 24, en su porción normativa "diputaciones y", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.2, denominado "Ausencia de un mecanismo de sustitución de vacantes definitivas de diputaciones por mayoría relativa", consistente en reconocer la validez del artículo 23, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, 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 tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reserva de criterio y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Paridad de género", consistente en reconocer la validez de los artículos 7, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, reformados mediante la ley publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del doscientos dieciséis al doscientos dieciocho, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos del doscientos dieciséis al doscientos dieciocho, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Voto en el extranjero", consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo cuarto, en su porción normativa "y se sujetará a lo previsto en la normatividad aplicable", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, adicionado mediante la ley publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del doscientos dieciséis al doscientos dieciocho, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos del doscientos dieciséis al doscientos dieciocho, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Voto en el extranjero", consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo cuarto, en su porción normativa "y las determinaciones que para tal efecto emita el Instituto", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, expedida en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus temas 5.1, denominado "Ausencia de la figura del suplente para la presidencia municipal", 8, denominado "Prohibición de recibir financiamiento privado, en caso de no tener derecho a financiamiento público local", 9, denominado "Reglas sobre quórum y votación en las sesiones de los Consejos del IEEQ", 11.2, denominado "Regulación de artículos promocionales", y 25.2, denominado "Restricción temporal de los consejeros para designar al secretario ejecutivo", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 20, en su porción normativa "Por cada regiduría y sindicatura propietaria se elegirá una regiduría y sindicatura suplente respectivamente", 41, párrafo penúltimo, 58, párrafo primero, fracción II, en su porción normativa "que durará en su encargo hasta en tanto no se renueven la totalidad de consejerías que lo nombraron", 66, párrafos primero, en su porción normativa "con las y los integrantes que asistan", y octavo, en sus porciones normativas "simple" y "en caso de empate, será de calidad el voto del Consejero Presidente", 88, párrafos primero, en su porción normativa "con quienes asistan", y cuarto, en su porción normativa "teniendo la persona titular de la Presidencia voto de calidad en caso de empate", 92, párrafo cuarto, en su porción normativa "contengan imágenes, signos, emblemas o expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidatura que lo distribuye. Estos artículos", 99, párrafo tercero, en su porción normativa "Durante la precampaña está

prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios”, 122, párrafo quinto, en su porción normativa “con las y los integrantes presentes”, y 126, párrafo primero, numeral 1, en su porción normativa “con la integración presente”, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 7, denominado “Prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias”, consistente en reconocer la validez del artículo 23, párrafo último, en su porción normativa “candidatura”, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reserva de criterio y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado “Paridad de género”, consistente en reconocer la validez de los artículos 34, fracción XI, 127, párrafos tercero, fracción I, y quinto, 130, párrafo segundo, en su porción normativa “Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles”, 165 y 168, apartado A, fracción III, inciso a), de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, expedida en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 25.1, denominado “Sobre el nombramiento, ratificación y remoción del secretario ejecutivo”, consistente en reconocer la validez del artículo 61, fracción VIII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 25.1, denominado “Sobre el nombramiento, ratificación y remoción del secretario ejecutivo”, consistente en reconocer la validez de los artículos 61, fracción XXXI, 62, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas apartándose del parámetro de comparación entre los candidatos independientes y los partidos políticos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del parámetro de comparación entre los candidatos independientes y los partidos políticos, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 10.2, denominado “Representantes de los candidatos independientes”, consistente en reconocer la validez del artículo 80, párrafo tercero, en sus porciones normativas “En caso de que, por cualquier causa establecida en la presente Ley” y “una candidatura independiente pierda su registro, una vez que quede firme la determinación que originó dicha situación, quedará sin efectos la acreditación de sus representantes en aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas”, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 12, denominado “Tope de gastos de precampaña”, consistente en reconocer la validez del artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en su porción normativa “La persona precandidata que rebase el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido”, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 13.2, denominado "Sobre la solicitud de interpretación conforme de los topes de gastos para las elecciones de los diputados locales", consistente en reconocer la validez del artículo 102, párrafo tercero, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 13.1, denominado "Tope de gastos de campaña previsto para las elecciones de los ayuntamientos", consistente en reconocer la validez del artículo 102, párrafo tercero, fracción III, en su porción normativa "sumándole la mitad del monto resultante en cada uno de ellos; el resultado será el tope de gastos de campaña para el municipio respectivo", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus temas 15, denominado "Regulación de la organización de debates por medios de comunicación locales", 17, denominado "Verificación de requisitos de elegibilidad en declaratoria de validez", y 20.2, denominado "Cancelación del registro a planillas incompletas de ayuntamiento", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 108, párrafo quinto, 116, fracciones I, inciso f), II, incisos d) y f), y III, incisos b) y c), 126, numeral 2, fracción I, incisos c) y d), y 209, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 16, denominado "Regulación de coaliciones y en materia de impresión y producción de materias electorales", consistente en reconocer la validez del artículo 109, párrafo primero, fracción VI, en sus porciones normativas "En el caso de la elección de diputaciones por mayoría relativa, un solo espacio por cada candidatura independiente o partido político que contenga la fórmula de candidaturas propietaria y suplente, así como un espacio para candidaturas no registradas; en el reverso, la lista sólo de cada partido político" y "que postule de sus candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 18.1, denominado "Sobre el cálculo del resultante de asignación", consistente en reconocer la validez del artículo 128, párrafos del primero al quinto, sexto, en sus porciones normativas "Por votación Estatal emitida, se entiende la que resulte de" y "los votos emitidos para candidaturas independientes, los votos nulos, los votos de candidaturas no registradas", séptimo, octavo y noveno, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reserva de criterio y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Paridad de género", consistente en reconocer la validez del artículo 130, párrafo segundo, en su porción normativa "empezando por el partido político con menor porcentaje de votación estatal emitida", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Ríos Farjat separándose de las consideraciones y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 19, denominado "Regulación de coaliciones y obligación de contar con anuencia de las dirigencias locales y nacionales para la formación de coaliciones o de candidaturas comunes", consistente en reconocer la validez del artículo 150, en su porción normativa "local y nacional", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la invalidez total del precepto.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Requisito de residencia efectiva para acceder al cargo de gobernador", consistente en reconocer la validez del artículo 171, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 20.1, denominado "Limitación a la sustitución de las candidaturas por renuncia", consistente en reconocer la validez del artículo 206, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 21, denominado "Obligación de acreditar la solicitud oportuna de pruebas que no obran en poder del oferente", consistente en reconocer la validez de los artículos 227, fracción I, inciso f), en su porción normativa "habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior", y 237, fracción VI, en su porción normativa "habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 22, denominado "Suplencia de la queja en los juicios de nulidad de votación de casillas o elecciones", consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo tercero, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández votó por una interpretación conforme y por la invalidez de su porción normativa "o elecciones". El señor Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez de su porción normativa "o elecciones". Los señores Ministros Esquivel Mossa, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus temas 5.2, denominado "Adición de una nueva causal de nulidad", 23, denominado "Plazo para presentar medios de impugnación electorales", y 24, denominado "Regulación de la facultad de prevenir ante el incumplimiento de requisitos de la demanda", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 24, en su porción normativa "contados a partir del momento en que surta sus efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto o resolución recurrida", 29, párrafo primero, fracción I, en su porción normativa "y V", y 98, fracción IV, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 21, denominado "Obligación de acreditar la solicitud oportuna de

pruebas que no obran en poder del oferente”, consistente en reconocer la validez del artículo 25, párrafo primero, fracción IX, en su porción normativa “señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente”, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 22, denominado “Suplencia de la queja en los juicios de nulidad de votación de casillas o elecciones”, consistente en reconocer la validez del artículo 61, fracción III, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 7, denominado “Prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias”, consistente en reconocer la validez del artículo 99, párrafo tercero, en su porción normativa “pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidata o un nuevo candidato”, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 18.2.2, denominado “Sobre la deducción a la votación total emitida, de los votos de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, para el cálculo de la votación estatal emitida”, consistente en reconocer la validez del artículo 128, párrafo sexto, en su porción normativa “deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación”, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la interpretación conforme, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la interpretación conforme, Pérez Dayán con reserva de criterio y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado “Paridad de género”, consistente en reconocer la validez de los artículos 160, párrafo primero, y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 24, denominado “Regulación de la facultad de prevenir ante el incumplimiento de requisitos de la demanda”, consistente en reconocer la validez del artículo 25, párrafo segundo, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado “Definición de calumnia”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 5, fracción II, inciso c), y 234, en su porción normativa “Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral”, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado “Requisito de residencia efectiva para acceder al cargo de gobernador”, consistente en declarar la invalidez del artículo 14, fracción III, en su porción normativa “y para el caso de la Gobernatura, de cinco años”, y párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 10.1, denominado “Representantes de los partidos políticos”, consistente en declarar la invalidez del artículo 80, párrafo tercero, en su porción normativa “un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o”, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales apartándose de los párrafos cuatrocientos dos y cuatrocientos tres, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 11.1, denominado “Competencia para regular la propaganda gubernamental durante las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 92, párrafo segundo, y 100, fracción IV, inciso c), en su porción normativa “Difundir u ordenar la difusión de campañas publicitarias sobre programas y acciones gubernamentales, con excepción de las relacionadas con salud, seguridad pública, protección civil, servicios educativos y medidas de emergencia para protección de la población, las cuales deberán hacerse sin fines electorales”, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, únicamente por el argumento competencial. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales apartándose de los párrafos cuatrocientos dos y cuatrocientos tres, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 11.1, denominado “Competencia para regular la propaganda gubernamental durante las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial”, consistente en declarar la invalidez del artículo 100, fracción VIII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte, únicamente por el argumento competencial. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose del escrutinio estricto, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales separándose del escrutinio estricto, Piña Hernández por la invalidez adicional de toda la fracción y por razones adicionales, Ríos Farjat separándose del escrutinio estricto, Laynez Potisek separándose del escrutinio estricto y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 14, denominado “Prohibición de pintar propaganda electoral en propiedad privada, incluso cuando medie permiso”, consistente en declarar la invalidez del artículo 103, párrafo primero, fracción VIII, en su porción normativa “privada o”, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 16, denominado “Regulación de coaliciones y en materia de impresión y producción de materias electorales”, consistente en declarar la invalidez del artículo 109, párrafo primero, fracción VI, en su porción normativa “o coalición”, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 18.2.1, denominado "Sobre la deducción de los votos para candidatos que no hayan alcanzado triunfo en algún distrito uninominal", consistente en declarar la invalidez del artículo 128, párrafo sexto, en su porción normativa "y los que no hayan alcanzado el triunfo en algún distrito uninominal", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández, Ríos Farjat separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 19, denominado "Regulación de coaliciones y obligación de contar con anuencia de las dirigencias locales y nacionales para la formación de coaliciones o de candidaturas comunes", consistente en declarar la invalidez del artículo 150, en su porción normativa "y coaliciones", de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro.

En relación con el punto resolutivo noveno:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, con reservas, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular y concurrente genérico.

El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente genérico.

La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa no asistió a la sesión de diecisiete de septiembre de dos mil veinte previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ciento treinta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, promovida por el Partido Político Morena, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiuno de septiembre de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veinte.- 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 ciento treinta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, promovida por el Partido Político Morena, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veintiuno de septiembre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2020.

En sesión celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente citado al rubro analizó la constitucionalidad de la reforma al artículo 7 de la Constitución del Estado de Querétaro, así como de diversos artículos de la Ley Electoral y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas del Estado de Querétaro, que fueron expedidas mediante decreto publicado el uno de junio de dos mil veinte en el periódico oficial de la entidad federativa.

A continuación, respetuosamente me permito exponer las razones adicionales por las que voté a favor de algunas partes de la sentencia, así como los motivos que me inclinaron a votar en contra de algunos temas, para lo cual seguiré el mismo orden de la resolución de este Tribunal Pleno.

1. Paridad de género.

En la sentencia se **reconoció la validez** de los artículos 7 de la Constitución local, así como 34, fracción XI; 127, párrafo tercero, fracción I, y párrafo quinto; 130, párrafo segundo, en la porción normativa *“empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida. Existe paridad en la conformación cuando en la integración del órgano de representación popular los géneros se encuentran representados con el porcentaje más cercano posible al cincuenta por ciento del total de los espacios disponibles”*; 165; y 168, apartado A, fracción III, inciso a), de la Ley Electoral local.

Asimismo, se **reconoció la validez** de los artículos 160, párrafo primero y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral al tenor de una interpretación conforme para entenderla de forma que las exigencias de observar la paridad de género en la postulación de candidaturas de representación proporcional, así como de alternar los géneros en las fórmulas de las listas respectivas, **conlleven también la obligación de alternar el género de la persona que encabeza estas listas en cada periodo electivo.**

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, estoy de acuerdo con la sentencia en cuanto a **reconocer la validez** de las normas impugnadas, **con excepción** de la porción *“empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida”* del artículo 130, párrafo segundo, **que considero inconstitucional**, pues me parece que esta porción no guarda una relación objetiva y racional, pues pierde de vista que para realizar los ajustes de paridad es necesario comenzar con los partidos que tras la elección de mayoría relativa quedaron sobrerrepresentados en un género.

En la sentencia —aunque no se hace visible una clasificación—, se analizan tres temas relacionados con la regulación de la paridad de género en la Constitución y en la Ley Electoral de Querétaro:

- Aducida omisión legislativa de garantizar la paridad en la integración de las Secretarías de Estado y en órganos constitucionales autónomos.

En este punto, coincido en que es **infundada** la omisión de regular la paridad de género en la integración de las secretarías del Estado y los órganos constitucionales autónomos, pues como lo consideró el Pleno, esas cuestiones no forman parte de la materia electoral y, por tanto, no era exigible que se incorporara en la Ley Electoral. **Sin embargo**, me parece que esa respuesta es totalmente válida respecto de las secretarías del Ejecutivo local, **pero no es suficiente** para los organismos públicos locales en materia electoral que, al ser los órganos constitucionales encargados de organizar las elecciones, sí tienen un impacto evidente en el sistema electoral queretano y, por tanto, su conformación sí debe ser paritaria, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución General¹.

En este sentido, únicamente quiero dejar sentado como argumento adicional que, desde mi perspectiva, conforme a los artículos 55 y 59 de la propia Ley Electoral local, la integración del Instituto se realizará atendiendo a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues la designación de los consejeros y consejeras corre a cargo del Instituto Nacional Electoral, de manera que al advertir que en el artículo 99 de la Ley General² se contempla que para la integración de los organismos públicos locales debe garantizarse el principio de paridad de género, es evidente que este mandato se encuentra tutelado en dicha ley marco que es de aplicación para los ámbitos federal y local, por lo que, insisto, **es infundada la omisión legislativa pero por razones distintas** a las sostenidas en la sentencia.

¹ **“Artículo 41 [Constitución General].-**

(...)

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

(...).”

² **“Artículo 99 [Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales].**

1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una Consejera o un Consejero Presidente y seis Consejeras y Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; la Secretaria o el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género.

(...).”

– Supuestamente deficiente regulación de la paridad en la Constitución y Ley Electoral local.

En segundo lugar, **también coincido** con la sentencia en que son **infundados** los planteamientos en los que se sostiene que el Congreso local reguló deficientemente la paridad de género en materia electoral, pues contrario a lo sostenido por el partido demandante, la legislación local contiene diversas reglas para garantizar que la postulación de candidaturas sea paritaria.

De la misma forma en que me pronuncié el tres de septiembre de dos mil veinte en la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020³, **estoy de acuerdo con la interpretación conforme** a fin de entender que los artículos 160, primer párrafo y 162 primer párrafo, de la Ley Electoral local que establecen que la solicitud de registro de candidaturas debe integrarse en forma paritaria, implican, también, la obligación de alternar el género de las persona que encabeza estas listas en cada periodo electivo.

Lo anterior, porque coincido en que el ordenamiento local debe entenderse en forma tal que cuando se exige que las **candidaturas por representación proporcional observen el principio de paridad de género, incluye una alternancia** entre los géneros, **pero también por periodo electivo**, pues ese mandato forma parte de la definición de paridad que opera transversalmente en todo el ordenamiento. En este sentido, aunque en el texto expreso de la ley local no se contemple, lo ordenado en la Constitución y ley general en este aspecto es de aplicación directa.

– Facultad del Instituto Electoral local de hacer ajustes a las listas votadas de diputaciones por representación proporcional.

Finalmente, **estoy de acuerdo** en reconocer la validez del artículo 130 de la Ley Electoral de Querétaro, **con excepción de la porción normativa “empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida” que considero inconstitucional** por carecer de racionalidad.

En la sentencia se reconoció la validez de la fórmula empleada por el legislador queretano, consistente en facultar al Instituto Electoral local para que al realizar la asignación de escaños plurinominales —representación proporcional— realice todos los ajustes o compensaciones necesarias para que la integración del órgano legislativo sea paritaria.

Es decir, en el artículo 130 impugnado se contempla un mecanismo que permite al Instituto Electoral local verificar que la integración del Congreso sea paritaria, lo que implica que una vez votadas las listas de representación proporcional para diputaciones locales, si no se logra una conformación paritaria, el Instituto Electoral local podrá realizar los ajustes y sustituciones de las fórmulas del género sobrerrepresentado con las fórmulas del género minoritario, a fin de hacer que la integración sea lo más paritaria posible.

Para reconocer la validez de esta fórmula, en la sentencia se sostiene que es aplicable el criterio derivado de la contradicción de tesis 275/2015, en la que el Pleno sostuvo que la paridad de género es una obligación que no se agota en garantizar la postulación o registro paritario de candidaturas, sino que el mandato trasciende a su integración.

En este sentido, coincido con la sentencia en que la fórmula empleada por el legislador queretano para garantizar la paridad es válida, y coincido en que este caso es similar al supuesto que fue materia de pronunciamiento en la contradicción de tesis 275/2015, de manera que comparto el sentido y argumentación de la sentencia porque, en este caso en particular, al revisar el modelo queretano de representación proporcional en diputaciones locales, advierto que se trata de un sistema electoral de *“listas flexibles o no bloqueadas”* —es decir, aquel en que las candidaturas de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral—.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 127 de la Ley Electoral local, la asignación de escaños por representación proporcional se hace a través de una lista primaria en la que los partidos postulan fórmulas de candidaturas alternadas por género, también se contempla una fórmula indígena por cada género y, finalmente, una lista secundaria que se elabora por el Instituto Electoral con las fórmulas que no lograron triunfos en mayoría relativa (mejores perdedores).

De este modo, el sistema de representación proporcional es muy semejante al modelo que analizamos en la contradicción de tesis 275/2015.

³ Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de la interpretación conforme propuesta a fin de entender que la legislación de Tamaulipas garantizaba el principio de paridad de género, del cual se podía extraer también un mandato de alternancia de la persona que encabeza las fórmulas en cada proceso electoral.

Hecha la aclaración anterior y, como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y acumuladas, así como en la referida contradicción de tesis 275/2015, **coincido** en que el mandato de paridad de género no se limita a la postulación de candidaturas, por lo que es factible el establecimiento de medidas de carácter administrativo o legislativo, siempre que con su implementación no se desplace algún principio rector de la materia electoral como el de legalidad, certeza, efectividad del sufragio y el principio democrático.

De esta manera, considero que **en los sistemas electorales que asignan diputaciones plurinominales** a través de “*listas abiertas*” o de “*listas flexibles o no bloqueadas*” —como la que se presenta en el modelo queretano—, existe la posibilidad de hacer reacomodos a fin de compensar el desequilibrio del género subrepresentado, hasta lograr una integración paritaria.

Finalmente, **estoy en contra y voto por la invalidez** del artículo 130, párrafo segundo, exclusivamente en la porción normativa “*empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida*”, pues contrario a lo sostenido en la sentencia me parece que esta porción no es razonable.

El modelo previsto en la Ley Electoral de Querétaro señala que el Instituto Electoral, al hacer los ajustes compensatorios para garantizar una integración paritaria del Congreso, debe modificar el orden de prelación de las listas de representación proporcional, comenzando con las listas de los partidos políticos con menor porcentaje de votación estatal.

Al respecto, considero que esta regla tiene como origen una falsa concepción de que los ajustes para garantizar la paridad de género son un castigo o carga para los partidos, de manera que se le asigna al partido que obtuvo la menor votación en la elección. **Esta lógica me parece incorrecta porque no guarda racionalidad, pero también me parece que genera un estigma por razón de género.**

El principio de paridad de género es un mandato constitucional que permea en forma transversal en todo el ordenamiento mexicano, por lo que su aplicación es una obligación para todas las autoridades. No se trata de un castigo o de una carga que deban soportar los partidos políticos, sino un modelo constitucional que irradia en su estructura y en todos los ámbitos políticos y electorales.

De esta forma, desde mi perspectiva, debía declararse la invalidez de esta porción normativa, por lo que el artículo 130 podría leerse de conformidad con el mandato de paridad a efecto de entenderlo en el sentido de que el Instituto Electoral deberá realizar los ajustes compensatorios comenzando con los partidos políticos que tienen una sobrerrepresentación en sus candidatos electos de un género —habitualmente varones—, por lo que **para hacer más paritario el órgano colegiado, también es necesario hacer más paritaria la asignación de escaños por cada partido.**

No soslayo que —como se refiere en la sentencia— ya existen reglas que garantizan la postulación de candidaturas en paridad y que cuando se realiza la votación y asignación de curules, las candidaturas postuladas por los partidos ya superaron un examen de paridad. Sin embargo, **no comparto ese argumento**, pues no puedo cerrar los ojos a la posibilidad de que existan casos en los que un partido —aún cuando postuló sus candidaturas de mayoría relativa en forma paritaria— obtenga una amplia mayoría de triunfos en los distritos en los que postuló hombres, pero que no obtuviera escaños uninominales en los distritos en los que postuló mujeres.

En ese escenario, el principio de paridad permitiría realizar los ajustes para asegurar una integración paritaria del Congreso a la par que preservaría un equilibrio de género en la integración de las bancadas parlamentarias.

Por lo anterior, si bien estoy de acuerdo en que es infundada la omisión legislativa planteada y debe reconocerse la validez de la mayoría de las normas impugnadas, **estoy en contra y por la invalidez de la porción “empezando por el partido político con menor porcentaje de votación emitida” del artículo 130, párrafo segundo, que considero inconstitucional.**

2. Prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias.

En la sentencia se determinó **reconocer la validez** de los artículos 23, último párrafo, en la porción normativa “*candidatura*” de la Ley Electoral del Estado y 99, párrafo tercero, en la porción normativa “*pero el partido correspondiente sí podrá postular una nueva candidata o un nuevo candidato*” de la Ley de Medios de Impugnación Electoral, por estimar infundado el concepto de invalidez hecho valer por el partido político demandante en torno a que las normas impugnadas regularon deficientemente la sanción que debe imponerse a los partidos políticos cuyos candidatos incurrieron en actos que dieron lugar a la nulidad de una elección.

En concreto, el partido político actor sostuvo que la Ley Electoral local debería impedir la participación de partidos políticos, coaliciones y servidores públicos en elecciones extraordinarias que derivan de una nulidad de elección, y no solamente a los candidatos sancionados, pues así lo ordena el artículo 41, fracción VI, constitucional.

En la sentencia materia de este voto jurisdiccional, el Tribunal Pleno consideró que el Órgano Reformador de la Constitución General no buscó imponer una sanción a los partidos políticos para negarles el derecho a contender en elecciones extraordinarias, aún cuando su candidato fuera la persona sancionada con motivo de la nulidad de la elección.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión, **estoy en contra de esta parte de la sentencia**, pues para mí debía declararse la **invalidez** de los artículos 23, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado y 99, párrafo tercero, de la Ley de Medios de Impugnación Electoral local en las porciones normativas impugnadas, pues desde mi perspectiva, se apartan de lo dispuesto expresamente en el artículo 41, base VI, de la Constitución General⁴, en el que se contempla un sistema específico de nulidad de elecciones vinculante tanto para los ámbitos federal como local.

En este sistema de nulidades se prevén tres supuestos expresos: rebase de topes de gastos de campaña, compra o adquisición de cobertura en radio y televisión y recepción o uso de recursos de procedencia ilícita en las campañas.

En el último párrafo del artículo 41 constitucional se prevé, en forma clara, que *“en caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada”*. Desde esta perspectiva, me parece que el artículo 41 señala —al menos para estas causales de nulidad de elección constitucionales— una consecuencia jurídica: la prohibición para competir en la elección extraordinaria a la *“persona sancionada”*.

Considero que esta regla constitucional **no es disponible para que el legislador local la module y mucho menos para que la modifique** en forma sustantiva como, estimo, lo hace el legislador local al precisar de manera absoluta y tajante que cuando se declare la nulidad de una elección, en la extraordinaria no podrá participar la candidata pero sí el partido a través de alguna otra persona física que decida postular.

Máxime porque, si acudimos al resto del ordenamiento, se puede apreciar que en el propio artículo 99 de la Ley de Medios de Impugnación local se precisa que las elecciones podrán declararse nulas por las violaciones previstas en los casos del artículo 41, Base VI, de la Constitución General.

Por tanto, estimo que el legislador local está modulando el marco constitucional —incluso se aparta de él—, por lo que **debe declararse la invalidez** de las porciones normativas impugnadas.

Adicionalmente, quiero enfatizar que el sistema de nulidad de elecciones no tiene un corte sancionatorio, pues lo que busca la *“nulidad de elecciones”* es preservar la autenticidad del voto y de la decisión mayoritaria expresada en las urnas, de manera que cuando se declara la nulidad de la elección y se convoca a una extraordinaria, la pretensión del Órgano Reformador de la Constitución es que la nueva elección sea apegada a los principios rectores de la materia electoral, lo cual conlleva el respeto a la equidad en la contienda.

En este sentido, puede presentarse un caso hipotético en el que se declarara la nulidad de la elección por rebase de topes de gastos de campaña, y aún cuando en la elección extraordinaria no participara el candidato responsable, el partido político se vería beneficiado por el exceso de recursos que se emplearon en la campaña electoral y, aún cuando se tratara de una nueva elección, no habría certeza de que los beneficios obtenidos por la irregularidad hubieran cesado y se limitaran al candidato responsable. Siguiendo este hilo conductor, considero que **la legislación local es inconstitucional** por apartarse de la fórmula empleada en el artículo 41 de la Norma Fundamental.

⁴ **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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, 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:

(...)

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, **se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley**. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada”.

3. Tope de gastos de precampaña.

Se determinó **reconocer la validez** del artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en la segunda oración, de la Ley Electoral local, al estimar que es infundo el planteamiento del partido accionante en el que sostuvo que la norma es omisa en sancionar a los precandidatos que excedan los topes de gastos de precampaña. Así, en la sentencia se considera que en el artículo 214 de la legislación electoral local se prevé que el exceso en los topes de gastos de precampaña o campaña será sancionado en términos del artículo 221 de la Ley Electoral local.

Ahora bien, **estoy de acuerdo** en en reconocer la **validez** del artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, en la segunda oración, de la Ley Electoral local, pero **por razones distintas** a las sostenidas por el Tribunal Pleno, consistentes en que, desde mi perspectiva, **la respuesta que se da en este apartado no es congruente con el concepto de invalidez hecho valer.**

En la sentencia se sostiene que el artículo reclamado no es omiso en regular una sanción a los precandidatos que rebasen los topes de gastos de precampaña pues las sanciones se encuentran previstas en el artículo 221 de la Ley Electoral local. Sin embargo, respetuosamente considero que en la sentencia no se interpretó con amplitud el concepto de invalidez hecho valer por el partido político actor y, consecuentemente, la respuesta no es la adecuada.

En su demanda, el partido actor acusa la existencia de una antinomia en el artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, segunda oración, de la Ley Electoral local, pues señala que la redacción prevista en ese precepto es equivocada al referir que la persona precandidata que rebase el tope de gastos de campaña establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura obtenida.

Como se puede advertir, en la norma impugnada se tiene como sujeto a la persona que participa como precandidata —es decir, que intenta obtener la candidatura y que, evidentemente participará en una precampaña— y, por otra parte, en el mismo enunciado jurídico se prevé una acción sancionable, consistente en rebasar el tope de gastos de campaña —lo cual es incongruente porque la persona que es precandidata aún no participa en campañas propiamente, sino en precampañas—.

De este modo, el partido actor considera que se trata de un error que rompe con la certeza, o bien se trata de una fórmula que genera una distorsión que impediría poder sancionar a las personas precandidatas que rebasen los topes de gastos fijados para las campañas —en lugar de las precampañas—. Esta diferencia es sutil, pero tiene un impacto que se materializa porque los topes de las precampañas son de tan solo el cinco por ciento (5%) del tope fijado para las campañas, de acuerdo con la primera parte del artículo 99, párrafo décimo tercero, fracción II, de la Ley Electoral de Querétaro.

En este sentido, a partir de la lectura que hago del concepto de invalidez planteado, **estimo que es constitucional si lo interpretamos en forma sistemática** con el resto de la fracción II, de manera que se entienda que:

- a) Los gastos de precampaña en los procedimientos de selección de candidaturas a la Gobernatura, diputaciones y ayuntamientos, no podrán exceder, por cada precandidatura o fórmula, según sea el caso, del cinco por ciento (5%) del tope determinado para las campañas de la elección respectiva en el proceso electoral correspondiente; y
- b) La precandidata que rebase el tope de gastos de precampaña —no de campaña— establecido será sancionada con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido.

4. Regulación de coaliciones y en materia de impresión y producción de materias electorales.

En este apartado se **declaró la invalidez** del artículo 109, fracción VI, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, exclusivamente en su porción normativa “o *coaliciones*”, por vulnerar la esfera de competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones electorales.

Al respecto, si bien estoy de acuerdo con la sentencia en cuanto a **declarar la invalidez** de la porción normativa referida, quiero señalar que **me aparto del párrafo 500**, en el que se afirma que el legislador local no puede reproducir lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, coincido en que las entidades federativas no tienen competencias para regular el tema de coaliciones que, como hemos dicho reiteradamente de muchos precedentes iniciados originalmente al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014⁵ —en la que se analizó la constitucionalidad de la Ley General de Partidos Políticos—, **es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión.**

En esta línea jurisprudencial hemos sostenido que, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General, y el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 1, del Decreto de reformas constitucionales en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, únicamente el Congreso de la Unión puede regular el tema de coaliciones.

Sin embargo, desde mi entendimiento, este criterio no implica que a los Estados les esté vedado —en forma absoluta y tajante— nombrar o citar siquiera el vocablo “*coalición*” en su legislación. Por el contrario, desde mi perspectiva, el sistema de reparto de competencias en materia de coaliciones **no impide a los Estados y a la Ciudad de México legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones**, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales —por ejemplo—; por lo que, **en cada caso concreto, deberá definirse qué es lo que regula la norma**, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos.

Incluso, en la acción de inconstitucionalidad 133/2020⁶, resuelta el veinticinco de agosto de dos mil veinte, este Tribunal Pleno sostuvo que **la invasión de competencias no implica un mero estudio formal o absoluto**, de manera que para que una norma sea inconstitucional por invasión de las competencias del Congreso de la Unión en materia de coaliciones, **es necesario que se aparten materialmente —o no coincidan— de lo dispuesto en la Constitución Federal o en las leyes generales.**

En este sentido, **estoy de acuerdo** en que resulta inconstitucional la porción normativa “*o coaliciones*” del artículo 109, fracción VI, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, porque prevé la posibilidad para las coaliciones de postular listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, aspecto sustantivo que le corresponde al Congreso de la Unión regular.

Asimismo, coincido en que, una vez declarada inválida la porción normativa “*o coaliciones*”, la norma no trasgrede el orden constitucional, pues este Alto Tribunal ha establecido que disposiciones como la ahora analizada, pueden ser leídas de manera sistemática. Lo que en el caso estimo plausible, porque el acápite del artículo impugnado establece que las boletas deberán elaborarse conforme al modelo y criterios que apruebe el Instituto Nacional Electoral, de lo que necesariamente se obtiene la obligación del instituto electoral local de no disponer del contenido de las boletas⁷.

5. Regulación de coaliciones y obligación de contar con anuencia de las dirigencias locales y nacionales para la formación de coaliciones o de candidaturas comunes.

El Tribunal Pleno determinó **reconocer la validez** del artículo 150, en su porción normativa “*local y nacional*”, de la Ley Electoral local, y **declarar la invalidez** del mismo artículo, exclusivamente en su porción normativa “*y coaliciones*”. Esta última porción fue invalidada porque siguiendo los múltiples precedentes del Pleno, en este caso, el legislador local reguló la figura de las coaliciones en forma distinta a la prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues se añadió un requisito para que sea aprobada: se exige la autorización de los órganos de dirección partidista nacional y local (en la Ley General sólo se prevé que sea aprobada por el órgano nacional).

De esta forma, al regularse uno de los requisitos de conformación de coaliciones, el legislador local invadió la competencia del Congreso de la Unión, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió **declarar la invalidez** de la porción normativa “*y coaliciones*”.

⁵ Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resuelta por el Pleno el 9 de septiembre de 2014, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos (ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto a declarar que el Congreso de la Unión tiene competencia exclusiva para regular sobre coaliciones de partidos políticos.

⁶ Acción de inconstitucionalidad 133/2020, resuelta por el Pleno el 25 de agosto de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. De esa decisión unánime, una mayoría de 6 votos, de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, se apartaron de las consideraciones por las que se ha estimado que la mera invocación del vocablo “coalición” por el legislador local es inconstitucional por vulnerar las competencias exclusivas del Congreso de la Unión.

⁷ Acción de inconstitucionalidad 103/2015, fallada el 3 de diciembre de 2015, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreesimiento en el asunto, en cuanto a reconocer la validez del primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. El Ministro Cossío Díaz y la Ministra Luna Ramos votaron en contra.

Por otra parte, al invalidarse la alusión a las coaliciones, en la sentencia se reconoce que subsiste el problema de constitucionalidad de la regulación de las candidaturas comunes. De este modo, se determinó **reconocer la validez** del artículo 150, en su porción normativa “*local y nacional*”, que contiene la exigencia consistente en que las candidaturas comunes deban contar con la autorización del órgano de dirección local y nacional competente, pues a juicio del Pleno si bien los partidos tienen libertad de autodeterminación, deben ceñirse a las disposiciones que regulan los procesos electorales, y en este caso específico, es razonable al exigir que la decisión de formar candidaturas comunes sea aprobada por los órganos de dirección nacional y local de los partidos políticos, en atención a la relevancia de participar en esa modalidad.

Ahora bien, como lo manifesté en la sesión plenaria, estoy de acuerdo en **declarar la invalidez** del artículo 150, en su porción normativa “*y coaliciones*”, **pero estoy en contra de reconocer la validez** de la porción “*local y nacional*”, de la Ley Electoral local, pues con esta última porción se vulnera el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y, además, se genera una distorsión con el sistema de candidaturas comunes en el Estado de Querétaro. Por tanto, para mí, **los dos enunciados jurídicos impugnados son inconstitucionales**, como a continuación explico.

En el artículo 150 de la Ley Electoral local se establece que tratándose de las “*candidaturas comunes*” y las “*coaliciones*”, los partidos políticos interesados en conformarlas, deben contar con la anuencia del órgano de dirección local y nacional competente.

Coincido con la sentencia en que, en este caso, el legislador queretano reguló la materia de coaliciones —que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, como hemos sostenido en los múltiples precedentes arriba citados—. Así, no hay duda de que la porción “*y coaliciones*” es inconstitucional y debe invalidarse.

Dicho lo anterior, la norma que subsiste —al expulsar la porción “*y coaliciones*”— prevé que las candidaturas comunes deben contar con la autorización del órgano de dirección local y nacional competente, **lo cual considero inconstitucional** por dos razones:

- a) Porque al condicionar el registro de una candidatura común a que los partidos políticos lo autoricen tanto en sus órganos locales como en sus órganos nacionales, **vulnera la autodeterminación de los partidos políticos** pues la decisión de encargar a un determinado órgano intrapartidista la función de aprobar candidaturas comunes forma parte de la vida interna de los partidos, de manera que ellos pueden decidir centralizar ese tipo de determinaciones en un órgano nacional o, bien, hacerlo a través de sus órganos a nivel local; y
- b) Porque la exigencia de contar con la autorización de los órganos nacionales y locales de los partidos que pretenden participar en una candidatura común tiene como efecto excluir a los partidos locales de este tipo de alianzas, pues evidentemente, al tratarse de partidos políticos locales únicamente tienen órganos intrapartidistas a nivel estatal.

De esta forma, para mí, **la porción “*local y nacional*” es inconstitucional**.

6. Sustitución de candidaturas.

En la sentencia se **reconoció la validez** de los artículos 206, párrafo quinto, y 209, párrafo cuarto, de la Ley Electoral local y, para ese efecto, se realizó el análisis en dos apartados distintos:

Primero, se determinó **reconocer la validez** del artículo 206, párrafo quinto, que contiene la prohibición para que los partidos políticos realicen sustituciones en sus candidaturas (por renuncia de los candidatos) treinta y cinco días antes de la jornada electoral. El Pleno sostuvo que este tipo de prohibiciones no son inconstitucionales ni desproporcionadas.

Y segundo, se **reconoció la validez** del artículo 209, párrafo cuarto, que establece que si la integración de una planilla de ayuntamiento queda incompleta, se cancelará su registro. Lo anterior, porque la norma impugnada no impide a los candidatos de una planilla de ayuntamiento participar en una elección, sino que establece una consecuencia para la planilla que no logre estar completa de manera previa a la elección.

Al respecto, si bien **estoy de acuerdo** en que el artículo 209, párrafo cuarto, es constitucional, **estoy en contra de reconocer la validez del artículo 206, párrafo quinto**, en el que se prevé la prohibición a los partidos de realizar sustituciones —en caso de renuncia de los candidatos que postuló— si no se hace treinta y cinco días antes de la jornada electoral, pues **me parece que es una restricción excesiva y desproporcionada**, sobre todo al analizarla en forma conjunta con el artículo 209 de la Ley Electoral local —que considero constitucional—, en el que se contempla que en los casos en que las planillas postuladas para la elección de ayuntamientos quedaran incompletas, la consecuencia será la cancelación total de las candidaturas.

En primer lugar, **no comparto la metodología** que se emplea en la sentencia para estudiar, en forma aislada, las normas impugnadas. Por el contrario, me parece que los artículos 206 y 209 forman parte de un sistema que debe analizarse en forma conjunta.

De este modo, al analizar las normas sistemáticamente, se puede advertir que conforme al artículo 206, párrafo quinto, de la Ley Electoral, cuando un candidato a un cargo de elección popular renuncia a la candidatura —lo cual es su legítimo derecho y según los criterios de este Pleno puede hacerlo en cualquier momento del proceso electoral— los partidos políticos que lo postularon también cuentan con el derecho de solicitar la sustitución de la candidatura por renuncia, pero únicamente antes de los treinta y cinco días previos a la jornada electoral.

Ahora bien, cuando renuncia un candidato que forma parte de una planilla en la elección de ayuntamientos, los partidos políticos están obligados a realizar la sustitución de la candidatura, pues de no hacerlo —lo cual puede suceder si no se solicita la sustitución con al menos treinta y cinco días de anticipación a la jornada electoral—, el Instituto Electoral cancelará la postulación de toda la planilla, de acuerdo con el artículo 209, párrafo cuarto, también impugnado.

De este modo, ambas normas impugnadas están conectadas, y si se analizan de forma aislada pueden parecer proporcionales, pero al estudiarlas en forma sistemática se evidencia que la prohibición de realizar sustituciones por la renuncia de algún candidato —si no se hace con treinta y cinco días de anticipación a la jornada electoral— es una restricción desproporcionada que puede generar, incluso, la cancelación de toda la planilla.

Más aún, porque en el caso hipotético en el que el candidato a presidente municipal —en el que no existe la figura de presidente suplente— renunciara dentro de los treinta y cinco días previos a la jornada electoral, la renuncia será efectiva en cualquier momento, pero el partido que lo postuló ya no podrá realizar la sustitución necesaria por virtud de la prohibición del artículo 206, párrafo quinto, lo que generará la cancelación de toda la planilla postulada, como se contempla en el artículo 209 impugnado.

En la sentencia se reconoce la validez de esta prohibición y, para ese efecto, se reitera el criterio del Pleno emitido en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017⁸. Sin embargo, considero que ese precedente no es aplicable a este caso, pues en aquella ocasión se validó una norma del Estado de Chiapas que prohibía la sustitución de candidaturas por renuncia en los veinte días previos a la jornada electoral, mientras que en este caso, la prohibición es mucho más amplia al ser de treinta y cinco días.

Por tanto, desde mi perspectiva, la prohibición impuesta a los partidos de realizar sustituciones —en caso de renuncia de los candidatos que postuló— si no se hace treinta y cinco días antes de la jornada electoral, es **inconstitucional por ser desproporcionada**.

Finalmente, **coincido en reconocer la validez** del artículo 209, párrafo cuarto, de la Ley Electoral local, en el que se prevé la cancelación de la candidatura de toda la planilla de ayuntamiento cuando ésta haya quedado incompleta, pues se trata de una medida que considero proporcional y coherente con el sistema electoral queretano.

7. Obligación de acreditar la solicitud oportuna de pruebas que no obran en poder del oferente.

El Pleno **reconoció la validez** de los artículos 227, fracción I, inciso f), en la porción normativa “*habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior,*” y 237, fracción VI, en su porción normativa “*habiéndose solicitado oportunamente al órgano competente no le fueron entregadas, a fin de que acreditado lo anterior,*” de la Ley Electoral local, así como del artículo 25, fracción IX, en su porción normativa “*señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente,*” de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral local.

En la sentencia se sostiene que no puede exigirse al legislador local establecer un supuesto específico de excepción —que releva a las partes de acreditar que no se les han entregado las documentales como condición insuperable para que la autoridad electoral gestione su obtención—. Asimismo, que la exigencia de acreditar que se solicitó oportunamente por escrito al órgano competente determinadas pruebas no implica que el oferente deba acreditar absolutamente en todos los casos que formuló la solicitud, pues a partir de una interpretación sistemática se permite relevar al interesado de solicitar previamente las pruebas a las autoridades que las posee, en los supuestos en los que el solicitante está legalmente impedido para obtenerlas por su cuenta.

⁸ Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta por el Pleno el 28 de septiembre de 2017, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), Laynez Potisek y Presidente en funciones Cossío Díaz, en el sentido de reconocer la validez de una norma del Código Electoral de Chiapas que prohíbe la sustitución de candidaturas 20 días antes de la jornada electoral. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. Los Ministros Medina Mora Icaza, Pérez Dayán y Aguilar Morales no asistieron por cubrir una comisión oficial.

Al respecto, no comparto esta conclusión del Tribunal Pleno, pues, para mí, **debe declararse la invalidez** de los artículos 227, fracción I, inciso f), y 237, fracción VI, de la Ley Electoral local, y del artículo 25, fracción IX, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral local, en las porciones normativas controvertidas que, en esencia, establecen la obligación del oferente de la prueba de acreditar que, ante la imposibilidad de exhibirlas al procedimiento sancionatorio o al medio de impugnación, las hubiera solicitado oportunamente por escrito a la autoridad competente.

En primer lugar, del mismo modo en que lo manifesté previamente en la acción de inconstitucionalidad 133/2020⁹ —en la que se resolvió un tema similar y **voté en contra**— considero que las porciones normativas impugnadas establecen la condición de acreditar la solicitud previa por escrito ante el órgano competente de una prueba ofrecida, sin que su redacción permita ser interpretada en el sentido que lo hace la mayoría, en relación con que dicha condición admite algún supuesto de excepción.

Desde mi perspectiva, las normas cuestionadas asignan, en forma tajante y absoluta, la obligación del oferente de la prueba de acreditar invariablemente no sólo que la solicitó por escrito ante al órgano competente, sino también se le obliga a demostrar que ese órgano no se las entregó, lo que puede ser interpretado en el sentido de que se le está obligado a probar un hecho negativo.

No me pasa desapercibido lo sostenido en el párrafo 603 de la sentencia en el que se sostiene que, de conformidad con el artículo 38 de la Ley de Medios de Impugnación local, “*durante el desahogo de pruebas, se respetará el principio contradictorio de la prueba, siempre que ello no signifique la posibilidad de demorar el proceso o el riesgo de que se oculte o destruya el material probatorio*”. Sin embargo, lo previsto en ese precepto no es suficiente para considerar que la condición establecida en las normas impugnadas a cargo del oferente de la prueba, de demostrar que la solicitó previamente por escrito y que no le fue entregada, admite alguna excepción, como se sostiene en la decisión mayoritaria.

Por tal motivo, a fin de respetar la garantía de seguridad jurídica, a mi juicio, lo procedente, en este caso, sería declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas y, en su caso, ya será el legislador quien deberá corregir estas porciones para darle la claridad y no establecer compromisos a quienes ofrecen estas pruebas, que no considero siquiera que pueden cumplir.

Además, quiero destacar que, en este caso, las normas impugnadas se desenvuelven en dos ámbitos distintos que, me parece, no pueden analizarse en forma conjunta —como se hace en la sentencia— y ameritarían, en su caso, **un análisis distinto y bajo ópticas distintas**: en los artículos 227 y 237 de la Ley Electoral local se regula el ofrecimiento de pruebas a cargo del denunciante en un procedimiento ordinario sancionador mientras que en el caso del artículo 25 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral se regula el ofrecimiento de pruebas para todos los medios impugnativos de la materia electoral.

En el caso de los procedimientos sancionatorios, la que está inmersa es la potestad sancionatoria del Estado, mientras que en los medios de impugnación la lógica es la defensa del voto y de los derechos político-electorales de la ciudadanía. En este sentido, creo que son dos tipos de normas que no pueden responder a la misma lógica y ameritarían, en todo caso, un estudio distinto.

8. Suplencia de la queja en los juicios de nulidad de votación de casillas o elecciones.

En este rubro, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó en **reconocer la validez** de los artículos 7, párrafo tercero, y 61, fracción III, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral local que, en esencia, señalan que la suplencia de la queja no operará en los juicios en los que haga valer la nulidad de la votación, casillas o elecciones.

De este modo, se declaró infundado el concepto de invalidez hecho valer en contra del artículo 61, fracción III, pues esta norma únicamente prevé los elementos que deberán contener las sentencias o resoluciones, de modo que su función no es prever las cargas procesales, sino establecer los elementos que componen la sentencia, de forma que no puede considerarse deficiente su regulación por no especificar la suplencia de la queja.

Asimismo, se concluyó que el artículo 7 de la Ley de Medios de Impugnación local es **constitucional** porque conforme al artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General, no existe obligación de las entidades federativas de replicar o adaptarse a lo dispuesto por la ley general y, en este caso, los estados tienen libertad para regular sus sistemas de medios de impugnación.

⁹ Acción de inconstitucionalidad 133/2020, resuelta el 25 de agosto de 2020, por mayoría de 10 votos a favor de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por reconocer la validez de una norma del Código Electoral de Michoacán que contemplaba la obligación de los oferentes de pruebas en el procedimiento sancionatorio, de demostrar que tuvieron imposibilidad de exhibir las pruebas por no contar con ellas, pero que oportunamente las solicitaron a la autoridad competente. **El suscrito votó en contra y por la invalidez de esa exigencia.**

De esta forma —sigue la sentencia—, la nulidad de la votación recibida en casilla o de la totalidad de la elección debe partir de la premisa de que los actos en materia electoral se presumen válidos (principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados) y, en consecuencia, la prohibición de suplir la queja en estos casos, es razonable.

Al respecto, si bien **comparto la propuesta de validez** de los artículos 61, fracción III, y 7, párrafo tercero, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral local, considero que **la porción “o elecciones” de este último precepto debe declararse inconstitucional**.

En primer término, coincido en que las entidades federativas cuentan con un amplio margen de libertad legislativa para establecer sus propios sistemas de medios de impugnación y, en ese sentido, no tienen un mandato constitucional para homologar las reglas procesales previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así, comparto la conclusión de la sentencia en cuanto resulta válido que el legislador optara por establecer una prohibición de suplir la deficiencia de la queja, **pero únicamente para los juicios en los que se haga valer la nulidad de la votación recibida en casilla**, pues en estos casos el sistema de nulidades opera en forma muy distinta en el caso de la votación recibida en casilla respecto de la nulidad de elección.

En el artículo 97 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Querétaro se contemplan los supuestos tasados de nulidad de la votación recibida en casilla, entre los cuales destacan como motivos de nulidad los siguientes: instalar la casilla en un lugar distinto al señalado o realizar el cómputo en otro lugar, recibir la votación por personas no acreditadas por el Instituto Electoral, permitir sufragar a personas que no tenían derecho, error o dolo en el cómputo de la votación o irregularidades graves.

Como se puede apreciar, las causales de nulidad de la votación recibida en casilla son muy específicas y están relacionadas con los problemas que históricamente se han presentado en los comicios. **En estos supuestos, creo que es válido que se exija a las partes accionantes establecer con toda precisión las circunstancias de modo, tiempo y lugar que dieron origen a la presunta ilegalidad** —sin que por ello prejuzgue en este momento sobre la validez de alguna norma que sí prevea este tipo de suplencia—.

Sin embargo, en el caso de la nulidad de la elección —contemplada en los artículos 98 y 99 de la misma Ley procesal— se parte de una lógica distinta. Este tipo de nulidad total de la elección se presenta en dos circunstancias: **a)** cuando se actualice una causal específica (nulidad de la votación recibida en el veinte por ciento [20%] de las casillas, que no se instale el veinte por ciento [20%] de las casillas, y que quienes integren la fórmula o fórmulas de candidaturas sean inelegibles); y **b)** cuando existan violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en el artículo 41 de la Constitución General.

Como se puede advertir, al regular la suplencia de la queja respecto de los juicios en los que se solicite la nulidad de la elección, **se está regulando una cuestión que es indisponible para el legislador local**, pues está modulando las causales de nulidad de la elección previstas directamente en la Constitución General, lo cual es una invasión competencial que amerita la declaración **de invalidez de la porción “o elecciones”**.

De ahí que no comparto la decisión de la mayoría y voté por declarar la invalidez de la porción normativa “o elecciones”, del artículo 7, párrafo tercero de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral local.

Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veinte.- 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 dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, promovida por el Partido Político Morena. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2020, PROMOVIDA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA.

En sesiones de diecisiete y veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad citada, en donde se analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro; todos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el primero de junio de dos mil veinte

Presento este voto, pues, si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno y con las consideraciones que las sustentan, en relación con algunos puntos, estimo necesario realizar ciertas precisiones y dar razones diversas a las que sustentan el fallo. En otros aspectos puntuales, respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros.

Para explicar estas razones, el presente voto se estructurará de la siguiente manera: **I.** Voto concurrente respecto de la definición de calumnia (Tema 3); **II.** Voto particular relativo al requisito de residencia efectiva para acceder al cargo de gobernador (Tema 4); **III.** Voto particular relativo a la pérdida de acreditación de los representantes de los partidos políticos ante los consejos distritales y municipales (Tema 10.1); **IV.** Voto particular sobre la limitación a la sustitución de las candidaturas por renuncia (Tema 20.1); **V.** Voto particular relativo a la suplencia de la queja en los juicios de nulidad de casillas o elecciones (Tema 22); y **VI.** Voto particular respecto del nombramiento, ratificación y remoción del Secretario Ejecutivo (Tema 25.1).

I. Voto concurrente respecto de la definición de calumnia (Tema 3)

El Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de los artículos 5, fracción II, inciso c), y 234, en la porción normativa “*Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral*”, ambos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro¹.

Para llegar a dicha conclusión, se retomaron las consideraciones sostenidas en la **acción de inconstitucionalidad 64/2015 y acumuladas**², así como la **acción de inconstitucionalidad 129/2015 y acumuladas**³, en los que este Alto Tribunal se pronunció sobre la inconstitucionalidad de normas similares, por no incluir dentro de la definición de calumnia que la imputación de los hechos o delitos falsos se haya hecho *con conocimiento* de su falsedad. Así, dado que en el caso el legislador local no incluyó un elemento fundamental al definir el concepto de calumnia, esto es, que la imputación de los hechos o delitos falsos debía hacerse a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso, se estimó que las porciones señaladas restringen injustificadamente el derecho a la libertad de expresión por lo que se resolvió declarar su inconstitucionalidad.

Al respecto, como también lo manifesté en los referidos precedentes, considero que el concepto constitucional de calumnia, además de sustentarse en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, debió basarse en la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte en materia de libertad de expresión. Particularmente, en los criterios de la Primera Sala contenidos en las tesis jurisprudenciales 38/2013⁴ y 80/2019⁵, así como en aquél contenido en la tesis aislada CXXXVIII/2013⁶, en las que se desarrolló el estándar de “real malicia” o “malicia efectiva” consistente en que las personas están protegidas contra afirmaciones que dañen su honor, sólo cuando éstas se hayan formulado con la intención de dañar y a sabiendas de su falsedad.

¹ **Ley Electoral del Estado de Querétaro:**

Artículo 5. Para efectos de esta Ley se entenderá:

[...]

II. En lo que se refiere a otros conceptos:

[...]

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

[...]

Artículo 234. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

² Resueltas en sesión de quince de octubre de dos mil quince.

³ Resueltas en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, abril de dos mil trece, Tomo 1, página 538, de rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA**”.

⁵ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 71, octubre de dos mil diecinueve, Tomo I, página 874, de rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIRA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIENDAS DE SU FALSEDAD O CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR)**”.

⁶ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo de dos mil trece, Tomo 1, página 558, de rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. “MALICIA EFECTIVA” COMO PRESUPUESTO INDISPENSABLE PARA LA IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR EXPRESIONES NO PROTEGIDAS POR AQUEL DERECHO**”.

Por esta razón, si bien comparto el sentido de la sentencia en este punto, me aparto de sus consideraciones.

II. Voto particular relativo al requisito de residencia efectiva para acceder al cargo de gobernador (Tema 4)

En este apartado, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de artículos 14, fracción III, en la porción normativa “y para el caso de la Gubernatura”, y párrafo segundo; y 171, fracción III, ambas de la Ley Electoral local⁷.

Al respecto, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 14, fracción III, en la porción normativa “y para el caso de la Gubernatura”, y párrafo segundo en su totalidad. Ello, al considerar que dichas porciones no se ajustan al parámetro constitucional establecido en el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General⁸; el cual establece como requisito tasado para ser electo al cargo de Gobernador el de haber nacido en la entidad federativa correspondiente o, *alternativamente*, el requisito de residencia efectiva de cuando menos cinco años⁹.

Sin embargo, reconoció la validez del artículo 171, fracción III, de la Ley Electoral local, al considerar que el requisito ahí previsto en el sentido de que la solicitud de registro de la candidatura deberá contener constancia de tiempo de residencia no adolece del mismo vicio de constitucionalidad. Lo anterior, pues se estimó que el requisito de residencia no es en sí mismo inconstitucional, sino lo que es inconstitucional es la exclusión del resto de los ciudadanos nacidos en la entidad federativa, a los que no les debe resultar exigible cumplir con el requisito de residencia efectiva. Así, interpretó que dicho requisito debe ser entendido como un medio para acreditar la residencia efectiva, **en caso de no ser nativo**, exigida por el propio artículo 116 de la Constitución General.

Al respecto, si bien comparto las consideraciones y el sentido del proyecto respecto de la declaración de invalidez del artículo 14, fracción III, en la porción normativa “y para el caso de la Gubernatura”, y párrafo segundo; **respetuosamente me aparto de la decisión mayoritaria en el sentido de reconocer la validez del artículo 171, fracción III, de la Ley Electoral local**. Lo anterior, pues a mi parecer el estudio constitucionalidad de éste último no puede desvincularse de la declaración de inconstitucionalidad respecto del diverso artículo 14, al exigir que cualquier solicitud de candidatura a la gubernatura contenga una constancia de tiempo de residencia.

En ese sentido, considero que el referido artículo 171, fracción III, de la Ley Electoral local, también resulta inconstitucional al compartir el mismo vicio de constitucionalidad consistente en modificar los requisitos señalados por la Constitución General para acceder al cargo de Gobernador del Estado.

III. Voto particular relativo a la pérdida de acreditación de los representantes de los partidos políticos ante los consejos distritales y municipales (Tema 10.1)

Una mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal resolvió declarar la invalidez del artículo 80, tercer párrafo, en la porción normativa “un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o”, de la Ley Electoral local¹⁰. Ello, bajo el argumento de que éste afecta el derecho de los

⁷ Ley Electoral del Estado de Querétaro:

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

[...]

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

[...]

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

Artículo 171. A la solicitud deberá acompañarse lo siguiente:

[...]

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

[...].

⁸ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. [...]

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

[...].

⁹ Lo anterior, tal como lo interpretó este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 74/2008.

¹⁰ Ley Electoral del Estado de Querétaro:

Artículo 80. Los consejos distritales y municipales se integrarán con:

[...]

partidos políticos de contar con un representante ante los consejos distritales o municipales, al sujetar la permanencia de dichos representantes a la participación efectiva de sus candidatos en los distritos o municipios correspondientes a cada consejo. Para arribar a dicha conclusión, la sentencia se apoya en lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas**¹¹, así como en la **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**¹².

Con todo respeto, no comparto la conclusión alcanzada por la mayoría de mis compañeros y considero que se debió reconocer la validez de la disposición impugnada.

El artículo en cuestión dispone que cuando un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas, quedará sin efecto la acreditación de sus representantes en aquellos órganos que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas; **refiriéndose por “órganos” exclusivamente a los consejos distritales y municipales**¹³.

Al respecto, cabe mencionar que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas**, este Tribunal Pleno decidió que el criterio de que las entidades federativas no pueden restringir la representación de los partidos políticos ante los organismos electorales, **sólo resulta aplicable a los representantes ante los órganos superiores de dirección de los organismos públicos locales**. En efecto, se sostuvo que ***“la Constitución no garantiza la participación de los representantes de los partidos políticos ante organismos distintos al superior de dirección de los organismos públicos locales”***; pues el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Constitución General¹⁴ señala que los partidos políticos contarán con un representante en los órganos superiores de dirección, **pero no hace referencia a los consejos distritales y municipales**¹⁵.

En este sentido, si las normas impugnadas establecen como consecuencia para el partido político que no obtenga o pierda el registro de sus candidaturas, la pérdida de acreditación de representantes **exclusivamente** ante los **consejos distritales y municipales** que conozcan parcial o totalmente de las elecciones relacionadas con dichas candidaturas; **es evidente que ello resultaría válido conforme al criterio que sentó este Alto Tribunal en el precedente mencionado**, por lo que el artículo 80, tercer párrafo, de la Ley Electoral local, en la porción normativa ***“un partido político no obtenga o pierda el registro de candidaturas o”***, resulta acorde con el parámetro de regularidad constitucional aplicable.

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

Los consejos distritales y municipales concluirán sus funciones al término del proceso electoral de su competencia.

¹¹ Resuelta el dos de octubre de dos mil catorce.

¹² Resuelta el diez de noviembre de dos mil quince.

¹³ Ello, considerando que la integración del Consejo General se regula en un artículo distinto al impugnado:

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

I. Un Consejero Presidente y seis consejeros electorales, designados por el Consejo General del Instituto Nacional;

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

III. Una persona representante de cada uno de los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional;

IV. Una persona representante de cada uno de los partidos políticos locales con registro; y

V. Una persona representante de cada candidatura independiente que contienda por la Gubernatura, una vez aprobado el registro para contender en el proceso electoral correspondiente; concluido éste, la representación de la candidatura dejará de formar parte del Consejo.

Por cada persona representante propietaria de partidos políticos o candidaturas independientes a la Gubernatura, podrán nombrar a una persona suplente, quienes no podrán actuar de manera simultánea en las sesiones del Consejo General.

El Consejero Presidente y los consejeros electorales tendrán derecho a voz y voto, los demás integrantes sólo tendrán derecho a voz. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva concurrirá a las sesiones de Consejo General con voz informativa.

¹⁴ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

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

[...]

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

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

¹⁵ En dicho asunto se reconoció la **validez** de ciertos artículos del Código Electoral para el Estado de Veracruz, bajo una **interpretación conforme**, en el sentido de que los partidos políticos no podían dejar de formar parte del Consejo General del Instituto cuando no acrediten a sus representantes en el plazo previsto, ni cuando asistan sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones ordinarias del Consejo.

Lo anterior, sin que sea obstáculo lo argumentado dentro de la sentencia en el sentido de que los consejos distritales y municipales también realizan cómputos parciales para las elecciones de la gubernatura, pues la norma impugnada es clara en cuanto a que la acreditación sólo quedará sin efectos ante aquellos órganos que conozcan **parcial o totalmente** de las elecciones relacionadas con la candidatura que no obtuvo o perdió el registro, es decir, se entiende que mantendrán su representante cuando el partido tenga alguna candidatura respecto de la cual el órgano de que se trate pueda conocer de manera total o parcial.

IV. Voto particular sobre la limitación a la sustitución de las candidaturas por renuncia (Tema 20.1)

En este tema, voté en contra de reconocer la validez del artículo 206, quinto párrafo, de la Ley Electoral local¹⁶, el cual establece que, en caso de renuncia, la sustitución de candidatura no procederá cuando se presente dentro de los treinta y cinco días previos a la elección. Lo anterior, pues si bien coincido en que hay libertad configurativa para regular la sustitución de candidatos, en mi opinión, el plazo de hasta treinta y cinco días antes de la elección para presentar sustituciones no se justifica ni es razonable.

Al respecto, advierto que la sentencia de esta Suprema Corte se basa en el precedente de la **acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada**¹⁷, en el que se reconoció la validez de una norma que establecía que, en caso de renuncia, no procedería la sustitución si se presentaba dentro de los veinte días previos a la elección. En aquel asunto, yo también voté en contra al considerar que el plazo no se justificaba y podría resultar o muy corto o excesivo según las circunstancias del proceso electoral.

Si bien el plazo de **treinta y cinco días previos a la elección** para presentar sustituciones, previsto en la norma que ahora nos ocupa, es más amplio que el de veinte días analizado en el precedente, considero que puede ser escaso para garantizar el principio de equidad en la contienda y el derecho de los electores de conocer las propuestas y los perfiles de los candidatos suplentes durante la campaña.

Ello, en virtud de que si la solicitud de sustitución se presentara treinta y cinco días antes de la jornada electoral (es decir, el último día permitido), el candidato sustituto sólo podrá hacer campaña por veinticinco días. Esto es así pues, una vez presentada la solicitud de sustitución: se tienen veinticuatro horas (un día) para ratificarla¹⁸; luego se tienen otras veinticuatro horas (un día) para entregar documentación faltante¹⁹; después, el Consejo competente tiene cinco días para resolver sobre la solicitud²⁰; además, conforme al artículo 101²¹, la campaña debe terminar tres días antes de la jornada electoral. Todo ello suma un total de diez días en que no es posible hacer campaña.

Entonces, restando esos diez días, en el caso de presentar una sustitución el último día del plazo que prevé la norma impugnada, el candidato sustituto en realidad solo contaría con veinticinco días para hacer campaña electoral, lo cual **no se justifica ni es razonable por dos motivos**. Primero, porque es un plazo genérico tanto para candidatos a gubernatura, diputaciones o ayuntamientos, siendo que para cada uno de ellos la duración de la campaña debe ser diferente (para gubernatura dura sesenta días y para diputaciones y

¹⁶ **Ley Electoral del Estado de Querétaro:**

Artículo 206. [...]

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

¹⁷ Resuelta el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, bajo la Ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹⁸ **Artículo 207.** En caso de renuncia de alguna persona aspirante a candidatura independiente o candidatura, se observará lo siguiente:

I. Cuando la renuncia sea presentada por la persona aspirante o candidata, en el acto deberá ratificarla ante el órgano electoral competente y éste lo hará del conocimiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al partido político, coalición o representación de la planilla o fórmula de candidaturas independientes que solicitó su registro para que proceda, en su caso, a la sustitución; y

II. Cuando la renuncia sea presentada por la persona facultada en el expediente de registro de candidaturas que corresponda, el órgano electoral deberá requerir a la persona aspirante o a la candidatura para que, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación personal, la ratifique y se proceda, en su caso, a la sustitución**. Si no se ratifica, no surtirán efectos la renuncia

¹⁹ **Artículo 208.** Cuando se presente una solicitud de sustitución, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva o Secretaría Técnica del Consejo competente verificará que se presente la documentación de la nueva persona aspirante a la candidatura prevista en los artículos 170 y 171 de esta Ley.

En caso de que se omita la presentación de uno o varios documentos o los presentados muestren huellas de alteración o tachaduras, se requerirá al partido político, coalición o fórmula de candidaturas independientes postulantes, para que **dentro de las veinticuatro horas siguientes entregue la documentación faltante o documentos fidedignos**, apercibiéndole que de no hacerlo se tendrá por no presentada la solicitud. Esta verificación preliminar no prejuzga sobre la procedencia de la sustitución.

²⁰ **Artículo 209.** En caso de sustitución de aspirantes a candidaturas independientes, el Consejo competente revisará que la solicitud se ubique en alguno de los supuestos previstos por el artículo 206 de esta Ley.

En caso de sustitución de candidaturas, **el Consejo competente resolverá lo conducente, dentro del plazo de cinco días siguientes a la presentación de la solicitud**, revisando que la misma se ajuste a alguno de los supuestos previstos en el artículo 206 de esta Ley.

En los supuestos previstos en este artículo, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para ser titular de una candidatura. En caso de incumplimiento, se negará el registro de la solicitud de sustitución.

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

²¹ **Artículo 101.** La campaña para la Gubernatura **dará inicio sesenta y tres días naturales anteriores al día de la elección. No deberá durar más de sesenta días.**

Las campañas para **diputaciones y Ayuntamientos darán inicio cuarenta y ocho días naturales** anteriores al día de la elección. **No deberán durar más de cuarenta y cinco días.**

ayuntamientos dura cuarenta y cinco días, según el artículo 101 de la Ley Electoral local). Segundo, porque afecta el propósito de la campaña electoral de candidatos sustitutos al reducirla significativamente, por un poco más del 40% para las gubernaturas y por un poco más del 55% para las diputaciones y ayuntamientos.

Tampoco considero correcto que la sentencia de este Tribunal Pleno utilice como “parámetro ilustrativo” el artículo 241 de la LGIPE²² que prevé como límite para presentar sustituciones, hasta treinta días antes de la elección. Este no es un parámetro equiparable, ya que dicha norma aplica para la elección del Presidente de la República, Senadores y Diputados, para los cuales la campaña electoral dura noventa días, conforme al artículo 251, numeral 1, de la LGIPE²³.

Por estas razones es que voté en contra de reconocer la validez del artículo 206, quinto párrafo, de la Ley Electoral local.

V. Voto particular relativo a la suplencia de la queja en los juicios de nulidad de casillas o elecciones (Tema 22)

En este apartado, voté en contra de reconocer la validez del artículo 7, párrafo tercero²⁴, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral local, que establece los supuestos en que la suplencia de la queja no es procedente, esto es, en “*los juicios donde se pretenda la nulidad de votación, casillas o elecciones*”. En esta línea, también estoy en contra de la validez del artículo 61, en la porción normativa “*expresados*”, de la misma Ley²⁵, el cual establece que las resoluciones y sentencias deberán contener el análisis de los agravios *expresados*.

La sentencia de este Tribunal Pleno sostiene que **i)** no existía obligación alguna del Poder Legislativo local de emitir la Ley local en los mismos términos que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), la cual excluye la suplencia de la queja sólo para los *recursos de reconsideración y revisión constitucional* electoral; y **ii)** considera razonable la justificación del Poder Legislativo, al considerar que los juicios de nulidad de casilla o elección se rigen por el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados y, en consecuencia, no puede suplirse la queja.

Sin embargo, considero que le asiste razón al accionante al argumentar que la norma debe ser declarada inválida por contrariar lo establecido en la LGSMIME, ya que en la acción de inconstitucionalidad 35/2014, se estableció que la LGSMIME “*es directamente aplicable a las entidades federativas*” y elecciones locales²⁶.

²² **Artículo 241.**

1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:

a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta Ley;

b) Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. **En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección.** Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 267 de esta Ley, y

c) En los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por éste al Consejo General, se hará del conocimiento del partido político que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución.

²³ **Artículo 251.**

1. Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días.

[...]

²⁴ **Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro:**

Artículo 7. La interpretación de la presente Ley para su aplicación, se hará de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, los tratados y disposiciones internacionales en materia de derechos humanos celebrados por el Estado mexicano, atendiendo a los criterios gramatical, sistemático y funcional y procurando en todo momento a las personas la protección más amplia. A falta de disposición expresa se atenderá a la jurisprudencia aplicable, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro y a los principios generales de derecho.

La autoridad jurisdiccional, al resolver los medios de impugnación establecidos en esta Ley, debe suplir la deficiencia de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos o se advierta una violación evidente en sus derechos.

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

²⁵ **Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro:**

Artículo 61. Las resoluciones y las sentencias deberán constar por escrito y contendrán los siguientes datos:

[...]

III. El análisis de los agravios expresados;

[...]

²⁶ En particular, se sostuvo que dicha Ley “*es aplicable tanto a las elecciones federales como a las locales, en términos de su párrafo primero y del artículo 1° de la Ley, lo que tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 41, base VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé la existencia de un sistema nacional de nulidades de las elecciones federales o locales, que se regula precisamente en la legislación general mencionada*”.

Al respecto, en su artículo 23, inciso 1, la LGSMIME²⁷ prevé la obligación de la Sala competente del Tribunal Electoral de “*suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos*”. En el inciso 2 del mismo artículo, se indica que *no aplicará dicha regla* para los medios de impugnación previstos en el Título Quinto del Libro Segundo y en el Libro Cuarto de este ordenamiento, —correspondientes al *recurso de reconsideración y al juicio de revisión constitucional electoral*, respectivamente—.

De modo que, la excepción establecida en la Ley local no se condice con las excepciones previstas en la LGSMIME. Mientras que aquella establece una excepción a la procedencia de la suplencia de la queja con base en la pretensión de la parte (que ésta busque la nulidad de la votación casillas o elecciones), la Ley General sólo excluye la suplencia cuando se trate de los dos recursos mencionados.

Advierto, en particular, que a través del recurso de reconsideración²⁸ y del juicio de revisión constitucional electoral²⁹, sería posible formular pretensiones distintas a “*la nulidad de votación, casillas y elecciones*”, por lo que, aunque la suplencia de la queja no está disponible conforme a la LGSMIME cuando se interpongan estos recursos, desde la perspectiva de la Ley local, sí existirían supuestos —aquellos en que *no* se busca la nulidad— en que se podría suplir la queja. Dado que la Ley local no puede contrariar lo establecido en la LGSMIME, considero que esta Suprema Corte debió declarar la invalidez del párrafo tercero del artículo 7 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral local.

También estoy en contra de reconocer la validez de la fracción III del artículo 61 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral local, que regula el contenido de las sentencias y resoluciones en la materia. La fracción III impugnada establece que dichas decisiones deberán incluir “*III. El análisis de los agravios expresados*”, lo cual podría interpretarse en sentido de limitar la procedencia de la suplencia de la queja. La redacción de la fracción III impugnada tampoco se ajusta a lo establecido en el inciso c) del artículo 22 análogo de la LGSMIME, el cual se refiere únicamente al “análisis de los agravios”³⁰. De modo que también considero que esta Suprema Corte debió declarar inválida la porción “expresados” de la fracción III del artículo 61 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral local.

²⁷ **Artículo 23:**

1. Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, **la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.**

2. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en el **Título Quinto del Libro Segundo** y en el **Libro Cuarto** de este ordenamiento, **no se aplicará la regla señalada en el párrafo anterior.**

3. En todo caso, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el órgano competente del Instituto o la Sala del Tribunal Electoral resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

²⁸ LGSMIME. De la procedencia

Artículo 61

1. El **recurso de reconsideración** sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y

b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

²⁹ LGSMIME. Artículo 86

1. El **juicio de revisión constitucional electoral** sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que sean definitivos y firmes;

b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;

d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;

53

e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y

f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

[...]

³⁰ **Artículo 22**

1. Las resoluciones o sentencias que pronuncien, respectivamente, el Instituto Federal Electoral o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán hacerse constar por escrito y contendrán:

[...]

c) En su caso, **el análisis de los agravios** así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes;

[...]

VI. Voto particular respecto del nombramiento, ratificación y remoción del Secretario Ejecutivo (Tema 25.1)

Finalmente, voté en contra de la validez del artículo 61, fracción VIII, de la Ley Electoral local³¹ que establece la competencia del Consejo General para designar o ratificar a las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas, así como consejerías de los consejos distritales y municipales, sin establecer el tipo de mayoría requerida para tales efectos.

Al respecto, considero fundado el argumento del accionante en sentido que la norma genera falta de certeza al no señalar el tipo de mayoría que se requiere para la designación o ratificación de la persona titular de la la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas, así como consejerías de los consejos distritales y municipales. Según la sentencia del Pleno, no se genera tal inseguridad porque en el artículo 66, último párrafo, de la propia Ley local, se establece que “Las resoluciones [del Consejo General] se tomarán por mayoría simple, a excepción de aquellos casos que la ley señale; [...]”.

Al respecto, considero que, al prever implícitamente una *mayoría simple* para efectos de la designación o ratificación de las autoridades mencionadas, la norma impugnada adolece de varios de los mismos problemas que una norma³² estudiada en la **acción de inconstitucionalidad 140/2020**, resuelta el siete de septiembre de dos mil veinte, en la cual existió una mayoría de siete votos a favor de la propuesta de invalidez (por lo que se desestimó la acción)³³. En particular:

- a) Tal como sucede con la norma estudiada en el precedente, en este caso **no queda claro el alcance del término “mayoría simple”**, puesto que, conforme al artículo 66, primero párrafo, de la LEEQ³⁴, cuando no se llega al quórum de mayoría de los *integrantes* del Consejo, éste podrá sesionar dentro de las 24 horas *con los integrantes que asistan*. Así, podría designarse a los titulares mencionados con una votación no mayoritaria de la totalidad del órgano.
- b) La designación de la Secretaría Ejecutiva y de los titulares de las Direcciones Ejecutivas por mayoría simple no es acorde con la importancia que dan a la función el Constituyente y el Congreso de la Unión. No guarda congruencia interna que la designación de las personas titulares de estos órganos directivos forme parte de los supuestos de votación de la regla general de una mera mayoría y, menos aún, de una mayoría de los presentes.

Por tanto, considero que esta Suprema Corte debió declarar la invalidez del artículo 61, fracción VIII, de la LEEQ.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diez fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veinte.- 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 diez fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, promovida por el Partido Político Morena. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

³¹ **Artículo 61.** El Consejo General tiene competencia para:

[...]

VIII. Designar o ratificar a las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, áreas ejecutivas de dirección y técnicas, así como consejerías de los consejos distritales y municipales, en términos de las disposiciones aplicables;

[...]

³² Ley Electoral de Tamaulipas. Artículo 110.- El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(REFORMADA, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

I. Designar, a propuesta de la Consejera o Consejero Presidente, **por mayoría simple**, a la persona titular de la **Secretaría Ejecutiva**;

(REFORMADA, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

II. Designar, a propuesta de la Consejera o Consejero Presidente, **por mayoría simple**, a las personas titulares de **las direcciones ejecutivas y de administración**;

(REFORMADA, P.O. 13 DE JUNIO DE 2020)

III. Designar, a propuesta de la Consejera o Consejero Presidente, **por mayoría simple**, a la persona titular de la Unidad de Fiscalización;

[...]

³³ Con voto en contra de la señora Ministra Ríos Farjat y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, y Pérez Dayán, por lo que no se alcanzó la votación necesaria para declarar la invalidez de la norma.

³⁴ LEEQ. Artículo 66. Para que el Consejo General pueda sesionar legalmente, es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Consejero Presidente. En caso de que no se reúna la mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con las y los integrantes que asistan.

[...]

VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2020, PROMOVIDA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiuno de septiembre de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó **desestimar** la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 23, párrafo primero, y 24, en su porción normativa 'diputaciones y', de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; **reconocer la validez** de diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, la Ley Electoral del Estado de Querétaro y la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de junio de dos mil veinte; así como **declarar la invalidez** de diversas porciones normativas de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Ahora, si bien compartí diversas consideraciones de la sentencia; lo cierto es que me separo de lo siguiente:

I. En primer lugar, en cuanto al **tema 7, "prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias"**, el accionante planteó que el artículo 99 de la Ley de Medios de Impugnación del Estado de Querétaro, en la porción normativa impugnada, excluye que la "persona sancionada" pudiera ser el propio partido político, contraviniendo con ello lo dispuesto por el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal. Desde su perspectiva, el artículo impugnado debería impedir la participación de partidos políticos, coaliciones y servidores públicos en elecciones extraordinarias por causa de anulación, y no solamente la de candidatos sancionados.

Del mismo vicio constitucional considera que adolece el artículo 23, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pues se exime de participar en la elección extraordinaria a quienes no sean una candidatura y hayan dado origen a la irregularidad.

Ahora, el Tribunal Pleno consideró que son constitucionales los artículos señalados, toda vez que el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal no tiene un fin último o primordial sancionatorio, pues en realidad su objeto es establecer un último recurso para salvaguardar la autenticidad y legitimidad de los resultados de un determinado proceso electoral, así como el derecho universal al sufragio. Por lo anterior, se señala que no se extraen motivos para pensar que el Poder Reformador pretendía fijar *a priori* la imposibilidad de los partidos políticos a los que las personas sancionadas pertenecen de contender en las elecciones extraordinarias.

Ya que considerar que la prohibición de participación a la "persona sancionada" se refiere también y de manera automática al partido político sería una lectura restrictiva de los derechos de participación política y asociación de los partidos, toda vez que les negaría la posibilidad de postular candidatos por hechos ilícitos que no forzosamente les son atribuibles. Asimismo, afectaría desproporcionadamente los derechos de participación política de ciudadanos, pues los partidos son un medio para hacer posible su acceso al poder público y su participación en la vida democrática.

Ahora bien, de manera respetuosa, **no comparto la determinación tomada en este punto**; esto debido a que, en realidad, no se advierte que los partidos políticos, como personas morales de derecho público, también pueden ser responsables o causantes de la anulación de una elección. Por tanto, si no sólo es el candidato sancionado, sino también el partido político sancionado el que cometió los actos que provocaron la anulación de la elección, con independencia de la sanción administrativa que se determine en su contra, dentro de las que establece el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, me parece que el propio partido político no podría participar en la elección extraordinaria debido a que, derivado de su conducta, se anuló la elección; por lo que sería irrazonable —desde mi punto de vista— que ese mismo instituto político pudiera participar en la elección extraordinaria.

Por tanto, si las normas impugnadas sólo excluyen la participación de los candidatos sancionados, me parece que se desatiende el mandato constitucional establecido en la fracción VI, último párrafo del artículo 41 constitucional, respecto a prohibir la participación de todas las personas sancionadas, pudiendo ser éstas los propios partidos políticos.

Por lo que en este punto emito un voto particular, dado que no comparto el reconocimiento de validez que se determinó por la mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno.

II. Por otro lado, en cuanto el **tema 14, "prohibición de pintar propaganda electoral en propiedad privada, incluso cuando medie permiso"**, el Tribunal Pleno optó por realizar un escrutinio estricto para revisar la constitucionalidad de la restricción a la libertad de expresión, considerando que no se podía superar dicho test.

Así, en la sentencia se retomaron diferentes precedentes de este Tribunal Pleno, así como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los que se desarrolla ampliamente el contenido de los derechos a la libertad de expresión y la necesidad de proteger dicho principio en la materia electoral. Posteriormente, se realiza el examen de proporcionalidad y se determina que, si bien la norma tiene una finalidad válida, que es, precisamente, proteger el derecho al medio ambiente sano, ésta afecta la libertad de expresión de los ciudadanos y partidos políticos, así como el derecho de las personas a estar adecuadamente informadas, por lo que se determinó que la misma no era necesaria, dado que ya existen otros preceptos normativos, a decir,

el artículo 210, numerales 1, 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como el artículo 103, fracciones XI y XII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que se encuentran encaminadas precisamente a que sea retirada oportunamente y que se utilicen materiales reciclables, que no se empleen sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgo directo a la salud o dañen el medio ambiente.

Una vez señalado el criterio sostenido, debo precisar que **no comparto el sentido** de la resolución referida, pues en la acción de inconstitucionalidad 52/2017 se analizó una prohibición similar prevista en la Ley Electoral del Estado de Querétaro. En dicho precedente igualmente me pronuncié en contra, debido a que no se está frente a alguna de las categorías sospechosas de discriminación que se establecen en el artículo primero de la Norma Fundamental y, por ende, no se justifica el empleo del escrutinio estricto que empleó la mayoría para resolver este asunto.

Asimismo, no se trata de la restricción propiamente del derecho humano, sino del establecimiento de una modalidad para el ejercicio de la libertad de expresión en materia política.

Por lo tanto, mi voto fue en contra de la propuesta del proyecto.

III. Por último en cuanto a la regulación de las coaliciones, abordada en los temas 16 y 19, debo reiterar que, si bien comparto la declaratoria de invalidez de las porciones normativas impugnadas, lo cierto es que no comparto la razón de “incompetencia” que sostiene el proyecto; sin embargo, llego a la misma conclusión, tomando en cuenta que las normas impugnadas no se ajustan a los lineamientos de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior, pues no comparto el criterio relativo a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, debido a que, desde mi óptica, si bien es cierto que la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, establece que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

Y en el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce el Constituyente Permanente determinó que, respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales que prevea (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos y (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Lo cierto es que **nunca prohibió que los legisladores locales establecieran estipulaciones al respecto**, sino por el contrario, señaló expresamente que se debía establecer un marco uniforme, es decir que se establecía un parámetro uniforme que debían respetar las legislaturas locales, pero no que se le prohibía legislar al respecto, pues de otra manera no se hubiera señalado un marco uniforme, sino una única legislación aplicable en todo el país.

Por el contrario, el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos señala que corresponde a los Organismos Públicos Locales verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Así, al determinar dicha Ley General la competencia de los Congresos locales para establecer en general diversas disposiciones para la integración de los propios órganos legislativos locales, es evidente que otorga competencia a éstos también para legislar respecto de las estipulaciones relativas a las coaliciones de los partidos políticos.

Por las razones expresadas es que **voté a favor** del sentido de la sentencia, aunque por diversas razones; y **en contra** de la propuesta en el tema 7, “prohibición para la persona sancionada de participar en elecciones extraordinarias” y tema 14, “prohibición de pintar propaganda electoral en propiedad privada, incluso cuando medie permiso”, en atención a las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta copia fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en relación con la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, promovida por el partido político MORENA, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del veintiuno de septiembre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de junio de dos mil veintiuno.- Rúbrica.