



ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, RELATIVO A LOS LINEAMIENTOS QUE DEBERÁN OBSERVARSE PARA LA CONSTITUCIÓN Y REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

ANTECEDENTES:

I. Reformas constitucionales en materia política-electoral. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral". En el artículo 73, fracciones XXIX-U y XXX del citado decreto, se dispuso que el Congreso de la Unión tiene facultad 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 la Constitución, y para expedir todas las leyes que sean necesarias.

En el transitorio segundo, se señaló que el Congreso de la Unión debía expedir las normas previstas en el inciso a) de las fracciones XXI y XXIX-U del artículo 73, así como que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, debería contener entre otros requisitos, al menos las normas, plazos y requisitos para su registro legal, así como su intervención en los procesos electorales federales y locales.

II. Expedición de las Leyes Generales. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicó el "Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de Partidos Políticos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos".

El artículo 98 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determinó que los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios; gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 3 estipuló que los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público. En los artículos 5 y 9, párrafo 1, inciso b) se estableció que la aplicación de esa ley corresponde, en los términos que establece la Constitución, al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales, entre otros; así como que corresponden a estos las atribuciones de registrar los partidos políticos locales.



III. Reforma de la Constitución Política del Estado de Querétaro. El veintiséis de junio de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*, se publicó la "Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia política-electoral". En la reforma del artículo 32 constitucional se estableció que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro es el Organismo Público Local en materia electoral en la entidad, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Federal, la Constitución particular del Estado y las leyes que de ambas emanan; y que el propio Instituto goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y cuenta con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes.

IV. Reforma de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. El veintinueve de junio de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*, se publicó la "Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro". Dicho orden jurídico dispuso que el Consejo General tiene la facultad de expedir y reformar los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto, así como de emitir los acuerdos y disposiciones administrativas que correspondan.

V. Sentencia de la Sala Superior. El diez de febrero de dos mil quince, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SUP-JDC-2765/2014, determinó, entre otras cuestiones, que es inexacta la premisa de que el porcentaje de afiliados requerido para conformar un partidos político es menor en la ley general (0.26% del padrón electoral de afiliados para la constitución del partido, pues la ley local [del Estado de Zacatecas) exige 1%), ya que este porcentaje es un umbral mínimo que no debe ser menor en ninguna legislatura local, pero en modo alguno implica que deba ser el mismo o que no pueda ser mayor.

VI. Acción de inconstitucionalidad 41/2014 y sus acumuladas 53/2014, 62/2014 y 70/2014. El trece de marzo de dos mil quince, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la acción de inconstitucionalidad promovida por los partidos políticos: Verde Ecologista de México, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en contra de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en la cual se determinó lo conducente, respecto de los hechos planteados, y no se declaró la invalidez de los artículos contenidos en el libro segundo, título primero, capítulo primero denominado de la constitución y registro de las organizaciones políticas, entre los que se encuentran, el artículo 166 el cual establece que para que una organización pueda constituirse como un partido político estatal es necesario que satisfaga diversos requisitos, entre ellos, contar con un mínimo de militantes, equivalente al uno punto cinco por ciento del padrón electoral del estado, que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la fecha en que se presente la solicitud.

VII. Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015. El doce de febrero de dos mil dieciséis, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos: Movimiento Ciudadano, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Morena, mediante la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró fundado



el concepto de invalidez, por cuanto hace a los artículos 38 y 39 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al determinar que la distribución de competencias en materia de partidos políticos corresponde realizarla al Congreso de la Unión a través de una ley general, la cual a su vez debe regular las normas, plazos y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y su intervención en los procesos electorales federales y locales, de manera que las entidades federativas no tienen competencia para legislar al respecto, pues por disposición constitucional expresa, la regulación relativa al registro de partidos políticos, tanto nacionales como locales debe estar prevista en la ley general de la materia.

VIII. Opinión de la Sala Superior. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir la opinión SUP-OP-10/2015, con relación a la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, señaló que las porciones normativas recurridas establecen tópicos vedados a las legislaturas locales, porque corresponde al Congreso de la Unión regularlos.

IX. Remisión de propuesta de Lineamientos. El veintitrés de febrero de dos mil dieciséis mediante oficio SE/290/16, el Secretario Ejecutivo remitió al Consejero Presidente el proyecto de los "Lineamientos que deberán observarse para la constitución y registro de los partidos políticos locales en el estado de Querétaro" (en adelante Lineamientos), para los efectos legales conducentes.

X. Oficio del Consejero Presidente. El veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva el oficio P/105/16, signado por el Consejero Presidente, a través del cual instruyó se convocara a sesión del Consejo General con la finalidad de someter a su consideración la presente determinación.

CONSIDERANDO:

Primero. Competencia. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro es competente para expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento de este Instituto, por ende, es competente para emitir los Lineamientos; en términos de los artículos 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 55, 60, 65, fracciones VI y XXX, así como 67, fracciones I y XXIX de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Segundo. Materia del acuerdo. El presente acuerdo tiene como finalidad que el órgano de dirección superior del Instituto conozca, y en su caso, apruebe los Lineamientos.

Tercero. Marco jurídico aplicable. El presente acuerdo se sustenta en lo dispuesto por los artículos 1º, 41, 73, fracciones XXIX-U y XXX, 116, fracción IV incisos b) y c), 9, 35, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; XXI y XXII de la Declaración Americana de los



Derechos y Deberes del Hombre; 98 y 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1, 3, 5, 9, párrafo 1, inciso b), 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18 y 19 de la Ley General de Partidos Políticos; 32, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 24, 28, 65, fracciones VI y XXX, 67, fracciones I y XXIX, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Cuarto. Estudio de fondo

I. Disposiciones generales

1. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución Federal establezca, y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución General de la República y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

2. El artículo 41 de la Constitución Federal dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la norma constitucional y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

3. De igual manera, en dicha norma constitucional se establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a diversas bases, entre ellas que: 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. Asimismo, que 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 la Constitución Federal.

4. El artículo 73, fracciones XXIX-U y XXX de la Constitución Federal prevé que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales, así como procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la Constitución; además, dispone que tiene la facultad de expedir todas las leyes necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, así como todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.



5. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que 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; asimismo, que de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.

6. En el transitorio segundo constitucional, incorporado con motivo de la reforma político electoral de dos mil catorce, se señaló que el Congreso de la Unión debía expedir las normas previstas en el inciso a) de las fracciones XXI y XXIX-U del artículo 73. Además, y se dispuso que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, entre otros elementos, debería contener al menos las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales.

7. En tal contexto, los artículos 98 y 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 32, párrafos primero y segundo de la Constitución Política del Estado señalan que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro es un Organismo Público Local dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; es la autoridad en la materia, en los términos que establece la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Electoral del Estado de Querétaro; y se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y probidad.

8. El artículo 1 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que esa ley, es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas en materia de, entre otros, constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal.

9. En el artículo 3 de ese ordenamiento se estipula que los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

10. Además, el citado artículo señala que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras, organizaciones con objeto social diferente a la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.



11. En los artículos 5 y 9, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, se establece que la aplicación de esa ley corresponde, en los términos que establece la Constitución Federal, al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales, entre otros; y que corresponden a estos, la atribución de registrar a los partidos políticos locales.

12. Ahora bien, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro es el Organismo Público Local en materia electoral en la entidad, goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y cuenta con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes, en los términos previstos por la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado de Querétaro y las leyes que de ambas emanen.

13. Por su parte, el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, equidad, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad e independencia rijan todas las actividades de los órganos electorales.

14. En términos de los artículos 3 de la Ley General de Partidos Políticos y 24 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, 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, mediante el sufragio universal, libre, secreto, personal y directo. Sólo los ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos.

15. Bajo esa tesitura, a la fecha existe un sistema que se fundamenta además de la Constitución Federal y las particulares de los Estados, en las Leyes Generales que el Congreso de la Unión expidió y que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, entre las que se encuentran, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de Partidos Políticos. Estas leyes establecen la distribución de competencias en materia electoral en los rubros: autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, regulación de los partidos políticos nacionales y locales, los procedimientos electorales, entre otros tópicos.

II. De la normatividad aplicable a las organizaciones de ciudadanos que pretenden construirse como partidos políticos locales en el Estado de Querétaro.

16. El artículo 10 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partidos políticos locales deberán obtener su registro ante el Organismo Público Local correspondiente.



17. De igual forma, señala que para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político local, se deberá examinar los documentos de la solicitud de registro a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y el procedimiento de constitución de partidos políticos locales señalados en la normatividad aplicable.

18. El artículo 13 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que para el caso de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local, se deberá acreditar: **a)** La celebración, por lo menos en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios de una asamblea en presencia de un funcionario del Organismo Público Local y **b)** La celebración de una asamblea local constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Organismo Público Local.

19. Asimismo, a fin de dar cumplimiento al inciso **a)** señalado en el párrafo anterior, la ley general establece que el funcionario del Organismo Público Electoral, certificará lo siguiente: 1. El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del padrón electoral del distrito, Municipio o demarcación, según sea el caso; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; así como que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva; 2. Que con los ciudadanos mencionados en el numeral anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar; y 3. Que en la realización de las asambleas de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

20. De igual forma, el artículo 13 de la Ley General de Partidos Políticos, prevé que en la asamblea local constitutiva el funcionario certificará que: 1. Asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas distritales o municipales, según sea el caso; 2. Acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a), párrafo 1, del propio artículo 13; 3. Se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea local constitutiva, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente; 4. Los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos; y, 5. Se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en la entidad federativa, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje del mínimo exigido por ley. Estas listas contendrán el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar.

21. El artículo 28, párrafo primero de la Ley Electoral del Estado de Querétaro señala que el procedimiento de registro de una organización como partido político local, se sujetará a lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos.



22. El artículo 166 de la ley electoral invocada, dispone que para que una organización pueda constituirse como partido político estatal, en los términos de esa ley y las leyes generales aplicables, es necesario que satisfaga los siguientes requisitos: **a)** Contar con un mínimo de militantes, equivalente al uno punto cinco por ciento del padrón electoral en el Estado, que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la fecha en que se presente la solicitud; **b)** Contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios del Estado; de acuerdo al porcentaje del padrón electoral que el municipio respectivo represente, en relación al total estatal; y **c)** Celebrar en dichos municipios una asamblea en el que se certificará que concurrieron a la asamblea municipal, el número mínimo de afiliados que señalan las fracciones I y II del propio artículo 166.

23. Cabe hacer mención, que por cuanto ve al porcentaje de afiliados necesario para obtener el registro, la Ley General de Partidos Políticos dispone que el número total de sus militantes o afiliados en la entidad no podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral, y la Ley Electoral del Estado de Querétaro estipula que deberá contar con un mínimo de militantes equivalente al 1.5% del padrón electoral en el Estado.

III. Lineamientos

24. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia de rubro "Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio", ha estimado que en materia electoral el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales estarán sujetas.

25. Como órgano superior de dirección, el Consejo General tiene la facultad de expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto, así como la atribución de emitir los acuerdos y disposiciones administrativas que correspondan, a efecto de dotar de contenido las leyes electorales aplicables.

26. Ciertamente, en un reglamento o acuerdo al prever la forma de ejercer los derechos, el establecimiento de restricciones o deberes a cargo de los sujetos de Derecho que en ellos se vinculen, se ajusta al marco constitucional, siempre y cuando tengan sustento en todo el sistema normativo atinente, esto es, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la propia Constitución Federal, e incluso, tratándose de derechos humanos, por los instrumentos internacionales en esa materia, celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado¹.

¹ Lo anterior se sostuvo en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-159/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



27. De ese modo, el principio de jerarquía normativa exige que la potestad de ejercer la facultad reglamentaria impide modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan materia y contenido al ordenamiento reglamentado, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las incluidas²; lo cual en la especie acontece con los Lineamientos, y que son materia de esta determinación.

28. Ahora bien, del marco constitucional y legal se desprende que a efecto de que las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos locales, conozcan los requisitos y el procedimiento de constitución, es necesario la aprobación de los Lineamientos, los cuales son emitidos observando los principios rectores en el ejercicio de la función electoral, además de que salvaguardan y custodian los derechos de seguridad jurídica y certeza, así como de reunión y asociación.

29. Los Lineamientos tienen la finalidad de desarrollar y dotar de contenido a la Ley General de Partidos Políticos para el Estado de Querétaro, toda vez que es el ordenamiento que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales. Además, es una norma general que de conformidad con lo señalado en el artículo 133 de la Constitución Federal tiene una jerarquía superior a las normas locales. Sirven de referencia las tesis aisladas de rubros siguientes: "Supremacía constitucional y Ley Suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional" y "Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional".

30. Aunado a ello, la regulación contemplada en la Ley General de Partidos Políticos, buscó ser la plataforma mínima desde la que las entidades federativas pudieran emitir sus normas tomando en cuenta la realidad social, y de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el legislador queretano en ejercicio de su libertad configurativa³, estableció que el procedimiento de registro de una organización como partido político local, se sujeta a lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos.

31. Esto es, en la Ley Electoral del Estado de Querétaro al regularse lo relativo a las normas para la constitución de los partidos políticos locales, así como al establecer los requisitos para su registro legal, se determinó que en dicho procedimiento se observaría las disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos.

² *Ídem.*

³ Sirve de referencia la tesis P./J. 50/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente: "Partidos políticos. La delegación del constituyente permanente al legislador ordinario respecto de los requisitos que deben satisfacerse para su creación, debe atender a los principios que derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Así como lo sostenido en la Jurisprudencia 5/2010, de rubro y texto: "Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o los deberes impuestos por las leyes generales".



32. Consiguientemente, en los Lineamientos se contemplan las directrices para los actos de las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos locales, así como los que corresponden a la autoridad electoral, conforme a las bases establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, acorde con lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, entre los tópicos que se regulan, se encuentra las relativas al órgano del Instituto facultado para realizar las actividades correspondientes del procedimiento de constitución de los partidos políticos locales, así como para realizar la revisión de la documentación que presenten las organizaciones a fin de solicitar su registro como partidos políticos locales; de igual forma, se contempla que la Secretaría Ejecutiva es el órgano encargado de presentar a este Consejo General el dictamen que se emita al respecto.

33. Las citadas normas son acordes con la Ley General de Partidos Políticos, con excepción del porcentaje que se debe exigir a las organizaciones que pretendan constituirse como partido político local, en atención, *mutatis mutandi* al precedente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitido al dictar sentencia en el expediente identificado con la clave SUP-JDC-2765/2014.

34. Justamente, de una interpretación conforme de los artículos 10, párrafo 2, inciso c) y 13 de la Ley General de Partidos Políticos, se desprende que la organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político local debe contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de los distritos electorales locales.

35. Además, se advierte que como parte del propio ámbito de regulación en la entidad, en el artículo 166 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro se estableció que para que una organización pueda constituirse como partido político local, en los términos de la propia Ley Electoral y las Leyes Generales aplicables, es necesario que se cumpla el requisito de contar con un mínimo de militantes, equivalente al uno punto cinco por ciento del padrón electoral en el estado, que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior, a la fecha en que se presente la solicitud.

36. Esto es, dicho porcentaje de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, observa el mandato de la Ley General de Partidos Políticos, atinente a que el número total de los militantes en la entidad no podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral. Consiguientemente, el porcentaje que refiere Ley Electoral no es inferior al previsto en la Ley General de Partidos Políticos, en consecuencia es aplicable a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partidos políticos locales, en el Estado de Querétaro.

37. Ahora bien, del derecho convencional se desprende que la celebración de elecciones democráticas y, por consiguiente, la existencia misma de la democracia no son posibles sin el respeto de los derechos humanos y, muy particularmente, la libertad de reunión y de asociación con fines políticos, incluida la creación de partidos políticos.



38. No obstante, las restricciones a esos derechos fundamentales debe tener fundamento legal, ser de interés público y respetar el principio de proporcionalidad. En tal sentido, el porcentaje del 1.5 % que sobre la cuestión de mérito se establece en los Lineamientos no es restrictivo, porque tiene su sustento legal en el artículo 166 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, es de interés público en términos del artículo 1 de dicha ley y cumple el de principio proporcionalidad, conforme se razona enseguida.

39. El porcentaje de referencia previsto en los Lineamientos es proporcional porque no constituye un número exorbitante o inédito desde el punto de vista constitucional, dado que no representa una injerencia excesiva, con relación al derecho de asociación consagrado en los artículos 9, 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; ello porque acorde a la naturaleza de los partidos políticos, estas son organizaciones calificadas expresamente por la Constitución Federal como de interés público y depositarias de la función de promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como de la misión de contribuir a la integración de los órganos de representación política, y por antonomasia, a quienes corresponde primordialmente hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, conforme los programas, principios e ideas partidistas que postulen.

40. En tal virtud, el derecho humano de asociación para constituir un partido político local, se encuentra sujeto a ciertas limitaciones establecidas en la legislación, como es el de cumplir con el porcentaje de afiliados señalados por el propio legislador queretano en ejercicio de su libertad configurativa y que fue tomado en consideración de acuerdo al entorno social de la entidad; limitación que encuentra su justificación en los artículos 10 y 13 de la Ley General de Partidos Políticos y 166 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, los cuales estipulan que el derecho de solicitar el registro como partido político local se debe realizar ante el Organismo Público Local correspondiente, cumpliendo con las exigencias legales señalados para tal efecto.

41. Aunado a lo anterior, resulta de interés señalar la diferencia de porcentajes establecida para la constitución de un partido político local y para el registro de las candidaturas independientes al que hace referencia el artículo 222 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que si bien, son valores porcentuales que obedecen a las diferencias entre ambas formas de acceso al poder público, no deben escapar de la óptica de esta autoridad, dado que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-548/2015, determinó que el porcentaje de 2.5% de ciudadanos registrados en el listado nominal de electores del último corte del año anterior al de la elección, exigido en la legislación de la entidad, para el registro de las candidaturas independientes, se apega a los requisitos de validez, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso, ha reconocido la constitucionalidad de porcentajes superiores al 2.5%, esto es, equivalentes al tres por ciento.⁴

⁴ Cfr. SUP-JDC-548/2015.



42. Lo anterior evidencia que el porcentaje de 1.5 del padrón electoral exigido por el legislador local es congruente y correlativo al porcentaje mínimo exigido a diversas formas de participación política, como son los partidos políticos, dado que no implica la imposición de requisitos gravosos, ni se traducen en obstáculos contrarios al principio democrático. Así, la exigencia no constituye un obstáculo insuperable que no puedan superar las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos locales, o que implique la negación del ejercicio del derecho, pues no es de cuantía o magnitud que impida el cumplimiento del requisito, atendiendo a la condición particular de las organizaciones y la finalidad que se pretende, esto es, la de constituirse en partido político local, con una propia militancia o afiliados, así como una propia declaración de principios, programa de acción y estatutos en el Estado de Querétaro.

43. En ese sentido, el porcentaje para la constitución de partidos políticos locales, resulta proporcional porque encuentra una finalidad constitucionalmente válida y es acorde con el derecho humano de asociación política; ello en concordancia con la sentencia recaída en el juicio para la protección de los derechos político-electorales identificado con la clave SUP-JDC-2765/2014, mediante la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que es "inexacta la premisa de que el porcentaje de afiliados requerido para conformar un partidos político es menor en la ley general (0.26% del padrón electoral de afiliados para la constitución del partido, pues la ley local [del Estado de Zacatecas] exige 1%), ya que este porcentaje es un umbral mínimo que no debe ser menor en ninguna legislatura local, pero en modo alguno implica que deba ser el mismo o que no pueda ser mayor".

44. En consecuencia, con base el precedente indicado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se desprende que el requisito de 1.5% establecido por el legislador del Estado de Querétaro observa lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos y es un porcentaje que no resulta gravoso o irracional, dado a que atiende a las necesidades sociales de representatividad para la constitución de los partidos políticos locales en nuestra entidad.

45. Así, dicho porcentaje resulta idóneo y necesario porque se dirige a obtener un fin legítimo constitucional y legal, además que genera certeza de que las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos locales, cuentan con representación efectiva en el Estado, acorde con la realidad social.

46. Por tanto, la citada restricción al derecho de asociación obedece a la base jurídica establecida en la propia norma local, en la que se respeta el interés público y cumple con el principio de proporcionalidad, conforme los razonamientos que integran el presente acuerdo.

47. Cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en abstracto la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015. En ella estableció la invalidez de los artículos 38 y 39 del Código Electoral de



Veracruz relativos a los requisitos y procedimiento para la constitución y registro de partidos políticos locales. Lo anterior porque la distribución de competencias en materia de partidos políticos corresponde realizarla al Congreso de la Unión a través de una ley general, la cual a su vez debe regular las normas, plazos y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y su intervención en los procesos electorales federales y locales, de manera que las entidades federativas no tienen competencia para legislar al respecto, pues por disposición constitucional expresa, la regulación relativa al registro de partidos políticos, tanto nacionales como locales debe estar prevista en la ley general de la materia.

48. En esa acción, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la opinión SUP-OP-10/2015 en la que señaló que las porciones normativas recurridas establecen tópicos vedados a las legislaturas locales, porque corresponde al Congreso de la Unión regularlos.

49. Más, para resolver casos concretos, el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Federal establece que sin perjuicio de lo dispuesto para la solución de las acciones de inconstitucionalidad, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a esa Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

50. Así, como se ha hecho referencia, la Sala Superior de la citada autoridad jurisdiccional electoral al resolver la sentencia SUP-JDC-2765/2014 determinó que: "el precepto de la ley general, únicamente, establece un umbral mínimo que no debe ser menor en ninguna legislatura local, pero en modo alguno implica que deba ser el mismo o que no pueda ser mayor, por lo cual, como la Ley Electoral del Estado de Zacatecas prevé que el porcentaje mínimo es de 1% del padrón de manera alguna excede el postulado de la ley general."

51. Por tanto, partiendo del hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para declarar la inconstitucionalidad de las normas; a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, le corresponde resolver sobre la no aplicación de leyes en los casos en concreto; el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos (artículo 73 fracción XXIX-U constitucional); y la Ley General de Partidos Políticos (artículo 1º) tiene por objeto distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas en materia de constitución de partidos políticos. Entonces, el legislador queretano en cumplimiento a los parámetros mínimos establecidos por la ley general, reguló en el artículo 166 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, relativo al porcentaje mínimo requerido para que una organización pueda constituirse como partido político local. Sirve de referencia la tesis P./J. 50/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente: "Partidos políticos. La delegación del constituyente permanente al legislador ordinario respecto de los requisitos que deben satisfacerse para su creación, debe



atender a los principios que derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Así como lo sostenido en la Jurisprudencia 5/2010, de rubro y texto: "Leyes locales en materias concurrentes. En ellas se pueden aumentar las prohibiciones o los deberes impuestos por las leyes generales".

52. Aunado a lo anterior, se toma en consideración que el porcentaje del 1.5% no fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 41/2014 y acumulados, y por ende, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no emitió opinión en abstracto sobre dicho porcentaje. Por tanto, el 1.5% observa el criterio en concreto establecido por la propia Sala Superior en la sentencia SUP-JDC-2765/2014 y es el porcentaje válido exigido a las organizaciones que pretenden constituirse como partido político local, máxime si el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, no tiene facultad para inaplicar normas sino realizar una interpretación conforme.

53. Sobre esta base, los Lineamientos se encuentran integrados con tres títulos, así como el apartado de transitorios, con el siguiente contenido: título primero, disposiciones generales; título segundo, atribuciones de las autoridades; y título tercero, procedimiento. El título tercero contiene siete capítulos: generalidades, asambleas municipales o distritales, asamblea local constitutiva, manifestaciones de afiliación, listas de afiliados, solicitud de registro, procedimiento y resolución de la solicitud.

54. De igual manera, como parte complementaria a los Lineamientos, se incorporan los anexos referentes a los formatos que podrán utilizar las organizaciones de ciudadanos para los actos relacionados con el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución que dispone la normatividad aplicable.

55. Además, se abordan tópicos como el porcentaje requerido para la celebración de las asambleas que correspondan, porque de conformidad con los artículos 9, 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las personas tienen el derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

56. En cuanto a la asamblea local constitutiva se establece que para que dicha asamblea sea válida deben participar los delegados propietarios o suplentes electos que provengan de por lo menos doce asambleas municipales o diez distritales, según sea el caso, en términos del artículo 10 de los Lineamientos, y que garanticen el porcentaje mínimo de 1.5 del padrón electoral previsto en el artículo 9 de los propios Lineamientos y en la Ley Electoral del Estado.



57. También, en los Lineamientos se dispone que las decisiones en la asamblea que corresponda se tomarán por al menos el 50% más uno de los presentes, a fin de tutelar los principios de asociación, el cual toma concreción en la deliberación y participación del mayor grado posible de sus participantes, dado que se trata de un proceso de toma de decisiones que impactan directamente en la vida democrática de la organización que pretende constituirse como partido político local.

58. Entre los tópicos que se regulan, se encuentra el plazo que se otorgará a las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos locales, a efecto de que en diez días hábiles antes de dar inicio al proceso de realización de la primera asamblea municipal o distrital, comuniquen por escrito a la Secretaría Ejecutiva, la agenda con las fechas y lugares en donde se llevarán a cabo la totalidad de las asambleas municipales o distritales, incluyendo la asamblea local constitutiva; plazo que se considera razonable tomando en consideración que la autoridad electoral tiene que planear una estrategia a fin de cumplir con las actividades propias a la certificación de las asambleas que se celebren, máxime si del propio contenido de los Lineamientos se advierte la posibilidad de la reprogramación y cancelación de aquellas.

59. De igual manera, se prevé un plazo similar a efecto de que las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos locales, manifiesten lo que a su derecho convenga, y/o subsanen las omisiones y/o irregularidades que, en su caso, se detecten en la verificación del cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en la normatividad aplicable; el cual es un plazo razonable, necesario e idóneo a efecto de garantizar a la organización su garantía de audiencia y debido proceso legal.

60. Otro aspecto que se establece en los Lineamientos es el relativo a que las notificaciones que se efectúen a la organización se realizarán de manera personal por conducto de su representante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el Estado de Querétaro, en aras de que se cumplan con las formalidades señaladas para tal efecto.

61. También, en los Lineamientos se prevé que para efecto de determinar el número de ciudadanos que se requiere para el cumplimiento del requisito del 1.5% del padrón electoral correspondiente, los decimales se tomarán al entero inmediato superior, a fin de garantizar el cumplimiento del requisito indicado, acorde con lo dispuesto con el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos.

62. Los plazos previstos en los Lineamientos se establecen en días hábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el Estado de Querétaro.

63. Además, en los Lineamientos se establece que con relación a la verificación que establece el artículo 17 de la Ley General de Partidos Políticos, se utilizarán los datos de las asambleas municipales o distritales para tales efectos; entre otros tópicos que están previstos en los Lineamientos.



64. Sobre esta base, se someten a la consideración del Consejo General los "Lineamientos que deberán observarse para la constitución y registro de los partidos políticos locales en el estado de Querétaro", así como los formatos que se establecen en estos, los que se tienen por reproducidos en este acto y forman parte integrante de este acuerdo, para todos los efectos legales a que haya lugar, los cuales se ordena su publicación en el sitio de Internet del Instituto, a efecto de cumplir con el principio de máxima publicidad, y en esa virtud, tanto los Lineamientos y los formatos estén al alcance de los ciudadanos interesados en afiliarse a las organizaciones que presentaron en enero de 2016, el aviso de constituir un partido político local en el Estado de Querétaro, en términos del artículo 11 de la Ley General de Partidos Políticos.

65. Sirve de sustento a lo anterior, la Jurisprudencia 1/2000, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro: "Fundamentación y motivación de los acuerdos del Instituto Federal Electoral, que se emiten en ejercicio de la función reglamentaria", así como la Jurisprudencia 5/2002, del mismo órgano jurisdiccional, con el rubro: "Fundamentación y motivación. Se cumple si en cualquier parte de la resolución se expresan las razones y fundamentos que la sustentan (legislación del estado de Aguascalientes y similares)."

En virtud de los antecedentes y consideraciones anteriores, y con fundamento en los artículos 1º, 41, 73, fracciones XXIX-U y XXX, 116, fracción IV incisos b) y c), 9, 35, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 98 y 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1, 3, 5, 9, párrafo 1, inciso b), 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18 y 19 de la Ley General de Partidos Políticos; 32, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 24, 28, 65, fracciones VI y XXX, 67, fracciones I y XXIX, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; el órgano de dirección superior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro emite el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, de conformidad con el considerando primero de este Acuerdo, es competente para conocer, y en su caso, aprobar los Lineamientos que deberán observarse para la constitución y registro de los partidos políticos locales en el estado de Querétaro.

SEGUNDO. Se aprueban los Lineamientos que deberán observarse para la constitución y registro de los partidos políticos locales en el estado de Querétaro, en términos del considerando cuarto del presente acuerdo.

16



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

TERCERO. Se autoriza a la Secretaría Ejecutiva a fin de que suscriba con el Instituto Nacional Electoral los instrumentos jurídicos que correspondan para los efectos señalados en la Ley General y en los Lineamientos.

CUARTO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva para que publique en el sitio de Internet del Instituto, los Lineamientos y sus anexos correspondientes.

QUINTO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva para que informe a la Vocal Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, remitiendo para tal efecto copia certificada de este acuerdo, así como de los Lineamientos y sus anexos.

SEXTO. Notifíquese como corresponda en términos de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el Estado de Querétaro, así como del Reglamento Interior de este Instituto.

SÉPTIMO. Publíquese el presente Acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*.

Dado en el municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, a los veintiséis días del mes de febrero de dos mil dieciséis.

El Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, **HACE CONSTAR:** Que el sentido de la votación en el presente Acuerdo fue como sigue:

CONSEJERO ELECTORAL	SENTIDO DEL VOTO	
	A FAVOR	EN CONTRA
C.P. GABRIELA BENITES DONCEL	—	—
LIC. YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ	✓	
SOC. JAZMÍN ESCOTO CABRERA	✓	
LIC. GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ	✓	
MTRO. JESÚS URIBE CABRERA	✓	
MTRO. LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES	✓	
M. en A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO	✓	

M. en A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO
Consejero Presidente



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA

LIC. CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES
Secretario Ejecutivo