



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/A/024/19

## ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO RELATIVO AL DICTAMEN MEDIANTE EL CUAL LA COMISIÓN JURÍDICA SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL ÓRGANO DE DIRECCIÓN SUPERIOR EL PROYECTO DE INICIATIVA DE REFORMA DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

### ANTECEDENTES

**I. Ley Electoral del Estado de Querétaro.** El primero de junio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga* se publicó la Ley Electoral del Estado de Querétaro,<sup>1</sup> que abrogó la ley comicial vigente hasta ese momento.

**II. Comisiones permanentes.** El treinta de octubre de dos mil dieciocho y treinta de octubre de dos mil diecinueve,<sup>2</sup> el órgano de dirección superior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro<sup>3</sup> emitió los acuerdos IEEQ/CG/A/058/18 e IEEQ/CG/A/019/19 por los cuales aprobó la integración de las comisiones permanentes, entre otras, la Comisión Jurídica.<sup>4</sup>

**III. Cronograma de trabajo.** El veinticinco de abril en sesión extraordinaria la Comisión Jurídica, aprobó el cronograma de trabajo para la iniciativa de reforma a la Ley Electoral,<sup>5</sup> el cual se remitió a la Secretaría Ejecutiva para que de manera conjunta con las áreas del Instituto se llevaran a cabo las actividades correspondientes.

**IV. Sesión de comisiones unidas.** El treinta y uno de mayo en sesión de las comisiones unidas Jurídica y Transitoria para la Evaluación del Proceso Electoral Local 2017-2019, se hicieron del conocimiento los temas que se analizarían en el marco de los trabajos relacionados con la reforma electoral.

**V. Trabajos preparatorios.** De abril a octubre en atención al cronograma las consejerías electorales del Consejo General del Instituto<sup>6</sup> y las distintas áreas de este organismo público local llevaron a cabo reuniones de trabajo para el análisis de precedentes jurisdiccionales, criterios administrativos y propuestas de normas jurídicas con la finalidad de que en su caso, se incorporaran al proyecto de reforma.

<sup>1</sup> En adelante Ley Electoral.

<sup>2</sup> Las fechas que se señalan en lo subsecuente, salvo mención de un año diverso, corresponden a dos mil diecinueve.

<sup>3</sup> En adelante Instituto.

<sup>4</sup> Cabe señalar que las consejerías electorales y las representaciones de los partidos políticos que integraban la Comisión Jurídica durante el dos mil dieciocho son las mismas personas que integran actualmente el citado órgano colegiado.

<sup>5</sup> En adelante Cronograma.

<sup>6</sup> En adelante Consejo General.



**VI. Informes.** En sesiones celebradas el siete de junio y veintitrés de septiembre la Comisión Jurídica informó respecto de los avances relativos a la propuesta de reforma electoral.

**VII. Notificación a partidos políticos.** El dieciséis de octubre en sesión extraordinaria de la Comisión Jurídica se hizo entrega a los partidos políticos del proyecto de reforma de la Ley Electoral, asimismo contaron con un plazo para la emisión de observaciones.<sup>7</sup>

**VIII. Reunión de trabajo.** El veinticuatro de octubre la representación de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, consejerías electorales y personal del Instituto, llevaron a cabo una reunión de trabajo en la cual se expusieron los temas relevantes de la iniciativa de referencia.

**IX. Oficio SE/1496/19.** El catorce de noviembre en atención a las diversas reuniones de trabajo y observaciones realizadas por los partidos políticos y consejerías electorales, mediante el citado oficio se remitió a la Comisión Jurídica la propuesta de iniciativa de reforma a la Ley Electoral y el documento denominado "Fuentes consultadas para la propuesta de iniciativa de reforma de la Ley Electoral".

**X. Sesión de la Comisión Jurídica.** El veintiuno de noviembre en sesión de la Comisión Jurídica se aprobó el Dictamen por el cual se somete a la consideración del Consejo General el proyecto de iniciativa de reforma a la Ley Electoral,<sup>8</sup> mismo que fue remitido a la Secretaría Ejecutiva de este Instituto mediante oficio CJ/198/19, para los efectos correspondientes.

**XI. Remisión de proyecto de acuerdo al Consejero Presidente.** El veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve mediante oficio SE/1545/19, la Secretaría Ejecutiva remitió al Consejero Presidente el proyecto de acuerdo y anexos, para los efectos conducentes.

**XII. Convocatoria a sesión del Consejo General.** El veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve se recibió en la Secretaría Ejecutiva el oficio P/353/19, por medio del cual el Consejero Presidente instruyó se convocara a sesión del Consejo General del Instituto con la finalidad de someter a consideración de dicho órgano colegiado la presente determinación.

<sup>7</sup> El periodo para emitir observaciones fue del dieciséis al treinta y uno de octubre.

<sup>8</sup> En adelante Dictamen.



## CONSIDERANDO

### Único. Estudio de fondo.

#### *I. Disposiciones generales*

1. De conformidad con los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>9</sup> 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro,<sup>10</sup> 98, párrafos 1 y 2, 99, párrafo 1 de la Ley General, así como 52 de la Ley Electoral, el Instituto es el organismo público local en la entidad, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución Estatal, la Ley General y las leyes locales, es profesional en su desempeño, cuenta con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes y se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

2. Los artículos 18, fracción V de la Constitución Estatal, 61, fracción XXVIII y 62, fracción VIII de Ley Electoral refieren que el Consejo General es competente para presentar iniciativas de leyes o decretos y que las mismas deberán signarse de manera conjunta por las personas titulares de la Presidencia del citado órgano colegiado como de la Secretaría Ejecutiva.

3. Por su parte, el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro establece los requisitos para la presentación de iniciativas de ley.

4. Los artículos 98, párrafo 1 de la Ley General y 57 de la Ley Electoral señalan que el Instituto a través del Consejo General vigila el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como vela porque los principios de la función electoral rijan todas las actividades de los órganos electorales.

5. Los artículos 104 de la Ley General, así como 53 y 61 de la Ley Electoral prevén las funciones, fines y competencias del Instituto, así como del Consejo General.

6. El artículo 61, fracción XXIX de la Ley Electoral dispone que el Consejo General tiene competencias para dictar los acuerdos vinculados con la debida observancia de la Constitución Federal, la Constitución Estatal y la normatividad aplicable.

7. En términos de los artículos 68 de la Ley Electoral y 15 del Reglamento Interior del Instituto,<sup>11</sup> el Consejo General integra comisiones para la realización de los asuntos de su competencia, entre las que se encuentra la Comisión Jurídica.

<sup>9</sup> En adelante Constitución Federal.

<sup>10</sup> En adelante Constitución Estatal.

<sup>11</sup> En adelante Reglamento Interior.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/A/024/19

8. El artículo 27, fracciones III y VII del Reglamento Interior señala que la Comisión Jurídica tiene competencia para elaborar los proyectos de iniciativas de ley o decretos que el Consejo General considere necesarias, además para rendir los dictámenes derivados del ejercicio de sus funciones, a fin de someterlos a consideración del Consejo General, a través de la Secretaría Ejecutiva.

9. De las citadas disposiciones se advierte que, el Consejo General es el órgano de dirección superior del Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de la función electoral rijan las actividades de los órganos electorales, y dentro de sus facultades se encuentra presentar a la Legislatura del Estado iniciativas de ley o decretos, aunado a que, puede integrar comisiones para atender los asuntos de su competencia.

## *II. Dictamen*

10. El veintiuno de noviembre en sesión de la Comisión Jurídica se aprobó el Dictamen mismo que fue remitido a la Secretaría Ejecutiva de este Instituto mediante oficio CJ/198/2019, a fin de someterlo al conocimiento del Consejo General, para su estudio y en su caso, aprobación; así el Dictamen y sus anexos se tienen por reproducidos como si a la letra se insertase para que surtan sus efectos conducentes, cuyas consideraciones y razonamientos son parte integral de esta determinación, documento que en la parte conducente señala:

### **DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN JURÍDICA MEDIANTE EL CUAL SE SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL EL PROYECTO DE INICIATIVA DE REFORMA DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

...

#### **DICTAMEN**

...

**PRIMERO.** La Comisión Jurídica es competente para sesionar y aprobar el presente Dictamen, de conformidad con los razonamientos vertidos en los considerandos de la presente determinación.

**SEGUNDO.** Se aprueba el Dictamen mediante el cual se somete a la consideración del Consejo General el proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el cual como anexo forma parte íntegra de esta determinación y se tiene como reproducido para todos los efectos que correspondan.

**TERCERO.** Se ordena remitir el presente Dictamen a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, para que por su conducto se someta a la consideración del Consejo General.





11. El Dictamen tiene por objeto materializar la facultad que legal y constitucionalmente ha sido otorgada al Instituto para presentar a la Legislatura del Estado iniciativas de ley o decretos, con el fin de aportar al sistema electoral una visión técnica obtenida de una vertiente práctica y teórica.

12. En este sentido, como vertiente teórica la iniciativa se dirige a proponer elementos normativos para asegurar el cumplimiento y eficacia del sistema normativo electoral y como vertiente práctica la propuesta contiene una visión técnica porque es obtenida del proceso electoral pasado con el objeto de fortalecer el principio de certeza y mejorar el desarrollo de comicios futuros conforme a los criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, así como del Instituto y se sustenta en el resultado de la aplicación de las disposiciones legales del proceso electoral local 2017-2018.

13. Lo anterior porque del análisis de cada proceso electoral permite evaluar la eficacia de las normas que lo rigen, con el fin de fortalecerlas y adaptarlas a la realidad dinámica, sobre todo en aquellos tópicos en que el Instituto propone normas que observen el principio de progresividad de los derechos humanos y en aquellos temas que establecieron criterios los órganos jurisdiccionales electorales, por lo que es necesario incorporarlos al marco normativo para dotar de certeza jurídica las actuaciones de las autoridades y los procesos electorales siguientes.

14. Asimismo, en la propuesta se advierte lenguaje incluyente como una acción para observar la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, en cumplimiento de los ordenamientos internacionales, nacionales y locales, porque ante la exigencia de establecer el equilibrio de oportunidades, derechos y obligaciones entre los géneros, coexiste la necesidad de utilizar como elemento de comunicación un lenguaje incluyente.

15. En esta tesitura, en la propuesta de reforma a la Ley Electoral se modifican disposiciones en materia de: lenguaje incluyente, voto de la ciudadanía residente en el extranjero, autonomía presupuestaria, modificación de los periodos de inicio y término de actividades vinculadas con los procesos electorales, inclusión de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, paridad de género, tipicidad de la propaganda electoral, candidaturas independientes, procedimientos administrativos sancionadores y modificación a las competencias de los consejos electorales y del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, entre otros.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/A/024/19

16. Además, se prevén siete artículos transitorios que tienen relación con la vigencia de las modificaciones, así como con su publicación en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*; asimismo, se establece que los órganos del Instituto que cambiaron su denominación mantendrán su integración y se faculta al Instituto, así como al Tribunal Electoral Local para emitir las disposiciones necesarias en el ejercicio de sus funciones.

17. Como se advierte la propuesta de reforma considera temas vinculados con procesos electorales, funcionamiento del Instituto y progresividad de los derechos políticos, tópicos que tienen como finalidad dotar de certeza los procesos electorales y las funciones propias del Instituto.

18. En consecuencia, se aprueba el Dictamen el cual se acompaña del proyecto de iniciativa de reforma a la Ley Electoral, la exposición de motivos que contiene la explicación y justificación de las modificaciones realizadas, así como por el documento denominado "Fuentes consultadas para la propuesta de iniciativa de reforma de la Ley Electoral" que tiene como propósito conocer los criterios emitidos por las autoridades administrativas o jurisdiccionales que sirvieron de base en la elaboración de esta reforma electoral.

19. En términos de lo dispuesto en el artículo 62, fracción VIII de la Ley Electoral, remítase a la Legislatura del Estado, la presente determinación, así como la iniciativa materia de este acuerdo y los documentos que lo integran.

20. Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 1, 41, Base V, Apartado C y 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal; 18, fracción V y 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Estatal; 98, párrafos 1 y 2, así como 104, párrafo 1, inciso r) de la Ley General; 52, 53, 57, 61, fracciones XXVIII, XXIX y XXXV de la Ley Electoral; 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro; así como 79, fracción II y 80 del Reglamento Interior, el órgano de dirección superior de este Instituto emite el siguiente

### ACUERDO

**PRIMERO.** Se aprueba la presente determinación, así como el Dictamen mediante el cual la Comisión Jurídica somete a consideración del Consejo General, el proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y sus anexos.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/A/024/19

**SEGUNDO.** Remítase copia certificada del presente acuerdo a la Legislatura del Estado, así como el proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y su anexo.

**TERCERO.** Notifíquese y publíquese como corresponda, en términos de la Ley Electoral, la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas del Estado de Querétaro, así como del Reglamento Interior del propio Instituto.

Dado en Santiago de Querétaro, Querétaro, el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve. **DOY FE.**

El Secretario Ejecutivo del Instituto **HACE CONSTAR:** que el sentido de la votación en el presente acuerdo fue como sigue:

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES	SENTIDO DEL VOTO	
	A FAVOR	EN CONTRA
MTRO. CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES	✓	
LIC. YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ	✓	
MTRO. LUIS ESPÍNDOLA MORALES	✓	
MTRA. GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ	✓	
MTRA. MARÍA PÉREZ CEPEDA	✓	
DR. LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES	✓	
M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO	✓	

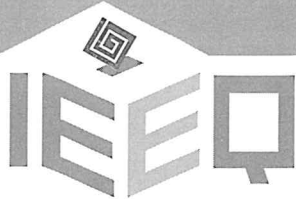
**M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO**

Consejero Presidente



**LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA**  
INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO  
CONSEJO GENERAL  
SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

## **DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN JURÍDICA MEDIANTE EL CUAL SE SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL EL PROYECTO DE INICIATIVA DE REFORMA DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

### **TABLA DE CONTENIDO**

<b>ANTECEDENTES</b> .....	1
<b>CONSIDERANDOS</b> .....	4
PRIMERO. Disposiciones generales.....	4
SEGUNDO. Disposiciones que rigen la facultad del Instituto de presentar iniciativas.....	5
TERCERO. Proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.....	6
<b>DICTAMEN</b> .....	20

### **ANTECEDENTES**

I. El 1 de junio de 2017, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga* la Ley Electoral del Estado de Querétaro<sup>1</sup> que abrogó la ley comicial vigente hasta ese momento.

II. El 30 de octubre de 2018, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro<sup>2</sup> a través de su Consejo General emitió el acuerdo IEEQ/CG/A/058/18<sup>3</sup> por el cual aprobó la integración de las comisiones permanentes, entre otras, la Comisión Jurídica<sup>4</sup>; misma que el 21 de noviembre de ese mismo año eligió a su Presidencia, Secretaría y Vocalía.

III. El 13 de diciembre de 2018, 28 de enero y 25 de febrero de 2019<sup>5</sup> el órgano de dirección superior del Instituto, aprobó diversas modificaciones y adiciones al Reglamento Interior del Instituto<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> En adelante Ley Electoral.

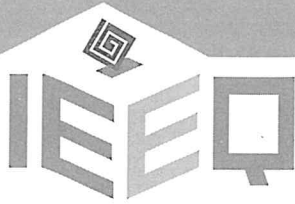
<sup>2</sup> En adelante Instituto.

<sup>3</sup> Disponible para su consulta en el sitio de internet del Instituto [http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos/a\\_30\\_Oct\\_2018\\_4.pdf](http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos/a_30_Oct_2018_4.pdf)

<sup>4</sup> En adelante Comisión.

<sup>5</sup> Las fechas que se señalen en lo subsecuente, salvo mención en contrario, corresponden al 2019.

<sup>6</sup> En adelante Reglamento Interior.



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

IV. El 16 de abril, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro<sup>7</sup> dictó sentencia en el expediente TEEQ-JLD-1/2019<sup>8</sup>, en la cual vinculó a este Instituto Electoral para que, entre otras cuestiones, de forma previa al inicio del próximo proceso electoral, a realizar los estudios concernientes e implementar acciones afirmativas en materia indígena para el caso de registro de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos.

V. El 25 de abril, en sesión extraordinaria de la Comisión, se presentó el "*Cronograma de trabajo de la iniciativa de reforma a la Ley Electoral del Estado de Querétaro*"<sup>9</sup>, el cual fue remitido al Secretario Ejecutivo del Instituto<sup>10</sup> a fin de que lo hiciera del conocimiento a las áreas que integran el Instituto y, de tal manera, se elaborara el concentrado de temas que fue motivo de análisis para los trabajos de la iniciativa de reforma de dicha Ley.

VI. El 31 de mayo, en sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas Transitoria para la Evaluación del Proceso Electoral Local 2017-2018 y Jurídica<sup>11</sup>, se hizo entrega a esta última los temas que se analizarían en el marco de los trabajos de la iniciativa de reforma de la Ley Electoral.

VII. El 7 de junio y 23 de septiembre, en respectivas sesiones ordinarias, la Presidenta de la Comisión en atención al Cronograma, informó al colegiado el avance de los trabajos y los temas que serían objeto de análisis.

VIII. El 15 de octubre, previas reuniones de trabajo con las consejerías que integran el Instituto, mediante oficio SE/1402/19 el Secretario Ejecutivo remitió a

<sup>7</sup> En adelante Tribunal Electoral local.

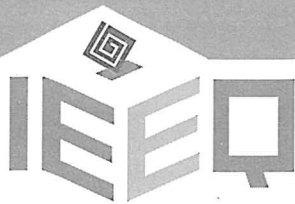
<sup>8</sup> Disponible para su consulta en el sitio de internet del Tribunal Electoral en el link <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Sentencias/2019/JLD/TEEQ-JLD-1-2019.pdf>

<sup>9</sup> En adelante Cronograma.

<sup>10</sup> En adelante Secretario Ejecutivo.

<sup>11</sup> En adelante Comisiones Unidas.





Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

la Presidenta de la Comisión la propuesta de iniciativa de reforma a la Ley Electoral.

IX. El 16 de octubre, en sesión extraordinaria de la Comisión se hizo entrega a los partidos políticos los proyectos de iniciativa de reforma de la Ley Electoral y Constitución Política, ambas del estado de Querétaro, para que a más tardar el 31 de octubre remitieran observaciones.

X. El 24 de octubre, las consejerías electorales, personal de este Instituto y representaciones de los partidos políticos sostuvieron una reunión de trabajo con motivo de la exposición de los temas relevantes de las iniciativas de referencia; asimismo, en el desarrollo de la misma las representaciones políticas hicieron diversas observaciones.

XI. El 30 de octubre, el Consejo General del Instituto<sup>12</sup> emitió el acuerdo IEEQ/CG/A/019/19<sup>13</sup> por el cual aprobó la integración de las comisiones permanentes, entre ellas, la Comisión.

XII. El 31 de octubre, en atención al Cronograma, feneció el plazo otorgado a los partidos políticos para que realizaran observaciones a los proyectos de mérito y las hicieran del conocimiento de este Instituto.

XIII. El 13 de noviembre, mediante oficio P/347/19 el Consejero Presidente del Consejo General remitió a la Presidenta de la Comisión, el escrito mediante el cual la representación del Partido Verde Ecologista de México realizó diversas consideraciones en relación al proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Electoral.

XIV. El 14 de noviembre, mediante oficio SE/1496/19 el Secretario Ejecutivo remitió a la Presidencia de la Comisión las propuestas de iniciativa de reforma a

<sup>12</sup> En adelante Consejo General.

<sup>13</sup> Disponible para su consulta en el sitio de internet del Instituto  
[http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos/a\\_30\\_Oct\\_2019\\_1.pdf](http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos/a_30_Oct_2019_1.pdf)



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

la Ley Electoral y Constitución Política ambas del Estado de Querétaro; asimismo, remitió el documento de trabajo y las fuentes consultadas para la propuesta de iniciativa de reforma de la Ley Electoral.

En mérito de lo anterior, y de acuerdo a los siguientes:

## CONSIDERANDOS

### PRIMERO. Disposiciones generales.

1. De conformidad con los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>14</sup>, 32, párrafo primero y tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro<sup>15</sup>; 98, párrafos 1 y 2, así como 99, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>16</sup> y 52 de la Ley Electoral, el Instituto es el organismo público local en la entidad, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución Estatal, en la Ley General y las leyes locales, es profesional en su desempeño, cuenta con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes, y se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

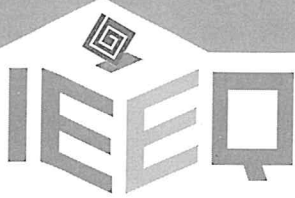
2. Los artículos 104 de la Ley General, así como 53, 56 y 61 de la Ley Electoral prevén de manera general las funciones, fines y competencias del Instituto, así como del Consejo General.

3. El artículo 57 de la Ley Electoral, en relación con el artículo 98, párrafo 1 de la Ley General señala que el Instituto a través del Consejo General es el encargado

<sup>14</sup> En adelante Constitución Federal.

<sup>15</sup> En adelante Constitución Estatal.

<sup>16</sup> En adelante Ley General.



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

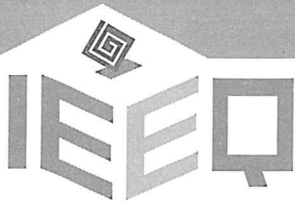
de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de velar porque los principios de la función electoral rijan todas las actividades de los órganos electorales y en lo que les corresponda a los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas.

4. En términos de los artículos 68, párrafo primero de la Ley Electoral se determina que el Consejo General se integra por comisiones para la realización de los asuntos de su competencia, con el número de integrantes que para cada caso acuerde, además que el trabajo de las mismas se sujeta a las disposiciones de la Ley Electoral cuando así lo prevenga, así como a las competencias y procedimientos que establezca el Reglamento Interior.

5. Por su parte, los artículos 15, 16, fracción III, así como 27 del Reglamento Interior prevén que la Comisión es de carácter permanente, y competente entre otros rubros, para dar seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los programas del Instituto en materia jurídica; realizar los estudios a la legislación y demás normatividad que regule al Instituto, así como en materia electoral y realizar las propuestas de reformas necesarias para su adecuación; elaborar, en su caso, los proyectos de iniciativas de ley o decretos que el Consejo General considere necesarias; revisar y validar los contenidos de los lineamientos o manuales de procedimientos que se requieran para el buen funcionamiento del Instituto, que presenten órganos operativos y técnicos; elaborar, a través de la Secretaría Técnica, los dictámenes derivados del ejercicio de sus funciones, así como rendir al Consejo General, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, los dictámenes correspondientes a sus funciones

## **SEGUNDO. Disposiciones que rigen la facultad del Instituto de presentar iniciativas.**

6. De acuerdo con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal, 18 y 32 de la Constitución Estatal, en concatenación con lo dispuesto por el artículo 16 fracción XXVIII de la Ley Electoral, prevén que el Instituto siendo el organismo público local en materia electoral en la entidad y a



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

través de su órgano de dirección superior, tiene competencia para presentar iniciativas de leyes o decretos que considere necesarias en el ámbito de su competencia.

7. En ese orden de ideas y como ya ha quedado señalado en el considerando anterior, el Consejo General del Instituto se integra por comisiones para la realización de los asuntos de su competencia, entre ellas se encuentra la Comisión, la cual de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 27, fracciones III, VI y VII, prevé su competencia para elaborar los proyectos de iniciativas de ley o decretos; elaborar, a través de la Secretaría Técnica, los dictámenes derivados del ejercicio de sus funciones; y rendir al Consejo General, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, los dictámenes correspondientes a sus funciones.

8. Por tal motivo, se advierte que esta Comisión es competente para aprobar el presente Dictamen mediante el cual se somete a la consideración Consejo General para los efectos conducentes.

### **TERCERO. Proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.**

9. El proyecto de iniciativa responde a la necesidad de actualizar el marco legal desde una visión técnica del Instituto, recabada de la experiencia de la aplicación del marco vigente en el anterior proceso electoral, con el objeto de fortalecer el principio de certeza y mejorar el desarrollo de los subsecuentes procesos, atendiendo también a los criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>17</sup>, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>18</sup>, el Instituto Nacional Electoral<sup>19</sup>, el Tribunal Electoral local, así como del mismo Instituto.

10. Aunado a lo anterior, se tiene presente el cumplimiento a las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales mencionados, mediante las cuales

<sup>17</sup> En adelante SCJN.

<sup>18</sup> En adelante TEPJF.

<sup>19</sup> En adelante INE.

vinculan a esta autoridad administrativa electoral a efecto de realizar acciones dentro del marco de su competencia.

11. En el presente dictamen se analizan las disposiciones más relevantes del proyecto de iniciativa, entre las que se encuentran:

12. **POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS DE PERSONAS INDÍGENAS<sup>20</sup>.** El Instituto, como autoridad administrativa electoral, tiene entre otros fines el de contribuir al desarrollo de la vida democrática de los ciudadanos residentes en el Estado, así como de garantizar y difundir el ejercicio de los derechos político-electorales y la vigilancia en el cumplimiento de sus obligaciones, así mismo, la Constitución Federal y la Estatal prevén que, en el ámbito de su competencia, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Amén de lo anterior, tenemos que se encuentra reconocida en la Constitución Estatal la presencia de los pueblos y comunidades indígenas asentados en la entidad y el reconocimiento de que fueron la base de la conformación política y territorial del Estado, cuyos integrantes, como sujetos de derechos humanos, deben gozar de una protección reforzada en su ejercicio.

De lo anterior se desprende que las personas indígenas tienen el derecho a la participación y representación política y las instituciones del Estado Mexicano el deber de garantizar que las mujeres y los hombres disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, tanto en la elección de autoridades o representantes de quienes integran los pueblos y comunidades indígenas para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, así como de quienes accedan y desempeñen los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

---

<sup>20</sup> Artículo 157 bis del proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Electoral.





Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

En ese sentido, en el proyecto se propone que en los municipios que cuenten con un porcentaje de cuando menos el cuarenta por ciento de la población autoadscrita como indígena, los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes deberán registrar planillas de Ayuntamiento, para ello se presentan los 3 supuestos para su postulación; por lo que respecta a diputaciones, se deberá de postular a personas indígenas en las supuestos previstos en el mismo dispositivo. Para determinar el umbral del cual se parte, se considera tomar como referencia los acuerdos del INE en correspondencia con el porcentaje de población indígena que se utilizó para definir un Distrito como indígena en la pasada redistribución federal<sup>21</sup>, así como a su acción afirmativa en la materia<sup>22</sup>.

Se establece que las personas postuladas por los partidos sean representativas de la comunidad indígena, por lo que no basta con la sola manifestación de autoadscripción, sino que, al momento del registro, será necesario que se acredite la vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, esto es, estamos en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello, para lo cual el Instituto emitirá los lineamientos respectivos, de conformidad con los criterios jurisdiccionales aplicables.

El objeto de la implementación de estas acciones garantizan la participación, en la especie, de que integrantes de comunidades indígenas en el Estado puedan acceder a dichos cargos, generando un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población, pues consecuentemente, a través de estas se busca aumentar la representación indígena, tal y como lo ha sostenido la Sala Superior de TEPJF en la tesis XXIV/2018<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Acuerdo INE/CG59/2017.

<sup>22</sup> Acuerdo INE/CG508/2017.

<sup>23</sup> De rubro "ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR";



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

Asimismo, mediante dicha modificación se daría cumplimiento lo ordenado en la sentencia dictada por el Tribunal Electoral local en el expediente TEEQ-JLD-1/2019 en la cual se vinculó a la Legislatura del Estado para armonizar la Constitución Estatal y la legislación interna a la Constitución Federal y Tratados Internacionales en materia de derechos indígenas, así como al Instituto para implementar acciones afirmativas en dicha materia para el registro de candidaturas a diputaciones y ayuntamientos.

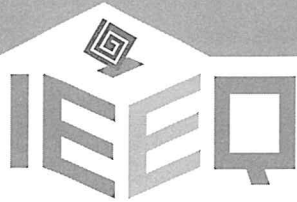
Además, respecto de los derechos político-electorales en materia indígena se faculta al Instituto para emitir lineamientos que regulen su participación en la elección de autoridades internas, derecho de consulta en materia político-electoral, acceso a cargos de elección popular y en aquellos temas que garanticen los derechos de quienes integran las comunidades indígenas en la entidad, relacionados con la materia político-electoral; esto último encuentra sustento en los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, los parámetros internacionales establecidos en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>24</sup> y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>25</sup>, con relación a los principios de igualdad y no discriminación, además de la obligación del estado de protección especial de grupos en situación de vulnerabilidad, así como en las sentencias SUP-REC-330/2019 y SM-JDC-216/2019 del Tribunal Electoral Federal.

13. **DISPOSICIONES EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO.** Para la elección de ayuntamientos se adiciona a los bloques de competitividad cuya elaboración mandata la Ley General de Partidos Políticos, una disposición que contempla la elaboración una lista con los municipios ordenada de mayor a menor población conforme al padrón electoral, para efectos de que, en los cuatro municipios de mayor concentración poblacional, los partidos políticos no postulen

disponible para su consulta en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del TEPJF, Año 11, Número 22, 2018, página 25.

<sup>24</sup> En adelante Convenio 169

<sup>25</sup> En adelante Declaración Universal.



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

exclusivamente personas de un solo género; lo anterior tiene como propósito maximizar la participación política de la mujer en los municipios de mayor población, proyección, importancia e influencia política. Sirve de sustento a esta propuesta el criterio razonado en la sentencia SUP-JDC-1172/2017 de la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal.

De igual manera, se incorpora en la propuesta de iniciativa la disposición prevista en el artículo 16 de los *Lineamientos para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en el registro y asignación de candidaturas en el proceso electoral ordinario 2017-2018* y confirmada por la Sala Regional en la sentencia SM-JRC-40/2018, que se aplicaron en dicho proceso electoral, relativa a los bloques de competitividad por distrito electoral local, en los que los partidos políticos no podrán destinar exclusivamente el género femenino a los tres distritos con votación más baja de cada bloque.

14. SEPARACIÓN DEL ENCARGO. Se elimina la obligación de separarse del encargo a la persona titular de la presidencia municipal que pretenda contender a otro cargo de elección popular o mediante elección consecutiva al mismo cargo, de igual forma para las sindicaturas y regidurías que pretendan contender al cargo de presidencia municipal, dejando la separación del encargo como facultad discrecional de la persona, lo cual encuentra sustento en los criterios establecidos por la SCJN y el TEPJF, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas<sup>26</sup>, 29/2017 y sus acumuladas<sup>27</sup>, 40/2017 y sus acumuladas<sup>28</sup>,

<sup>26</sup> Disponible para su consulta en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la SCJN, en el Libro 36, noviembre de 2016, Tomo I, página 292.

<sup>27</sup> Disponible para su consulta en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la SCJN, en el Libro 54, mayo de 2018, Tomo I, página 5

<sup>28</sup> Disponible para su consulta en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la SCJN, en el Libro 54, mayo de 2018, Tomo I, página 465.

50/2017<sup>29</sup>, 69/2017 y su acumulada 76/2017<sup>30</sup> y 131/2017 y sus acumuladas<sup>31</sup>, así como las sentencias SUP-JRC406/2017 y acumulados<sup>32</sup>, SM-JDC-91/2018 y SM-JDC-92/2018, acumulados<sup>33</sup>, y SCM-JDC-33/2018<sup>34</sup>, respectivamente, de la cuales se advierte que las legislaturas de los Estados cuentan con libertad de configuración legislativa respecto a si deben separarse o no del cargo las personas titulares de las Diputaciones, así como quienes integran los Ayuntamientos, además de que no existe justificación para exigir sólo a las personas titulares de las Presidencias Municipales, se separen del cargo, pues genera una desigualdad e inequidad de trato y obligarles que se separen del cargo puede generar problemas de funcionalidad y de gobernabilidad.

Asimismo, la modificación se encontraría acorde a la prevista en el artículo 8, fracción V del proyecto de iniciativa de reforma de la Constitución Estatal.

15. COMPETENCIA PARA CONCOER Y RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES. A este respecto, resulta necesario atender a la naturaleza jurídica de los órganos administrativo y jurisdiccional electoral local, que en el caso del primero su función constitucional primordial es la de organizar las elecciones del titular de la gubernatura del Estado, de las diputaciones de la Legislatura y/o miembros del Ayuntamiento, y del segundo como autoridad jurisdiccional local especializada en materia electoral, resolver las controversias que en dicha materia se presenten.

<sup>29</sup> Disponible para su consulta en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la SCJN, en el Libro 54, mayo de 2018, Tomo I, página 192.

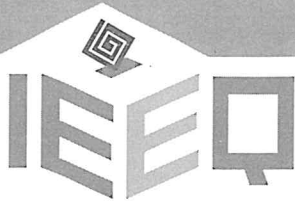
<sup>30</sup> Disponible para su consulta en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la SCJN, en el Libro 51, febrero de 2018, Tomo I, página 94.

<sup>31</sup> Disponible para su consulta en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la SCJN, en el Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 19.

<sup>32</sup> Disponible para su consulta en el sitio de internet del TEPJF <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-12-27/sup-jrc-0406-2017.pdf>

<sup>33</sup> Disponible para su consulta en el sitio de internet del TEPJF [https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JDC/91/SM\\_2018\\_JDC\\_91-715894.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SM/2018/JDC/91/SM_2018_JDC_91-715894.pdf)

<sup>34</sup> Disponible para su consulta en el sitio de internet del TEPJF <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0033-2018.pdf>



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

Atendiendo a las funciones primordiales de cada autoridad local en materia electoral, tenemos que el Instituto ejerce una serie de atribuciones para la organización del proceso electoral que, al sumarse a la substanciación y resolución de los procedimientos sancionadores, genera una sobrecarga de trabajo en la etapa del proceso electoral en un órgano administrativo multidisciplinario.

En el ámbito local si bien la norma electoral prevé que este Instituto instruya y resuelva los procedimientos contemplados en el régimen sancionador electoral, lo cierto es que debe ser el Tribunal Electoral local la autoridad competente para conocer de los asuntos suscitados en dicho régimen, toda vez que es el órgano jurisdiccional que se encuentra en aptitud de conocer los hechos que se denuncien y resolver lo que corresponda, pues con tal carácter, es el encargado de establecer los parámetros y formas para garantizar el debido acceso a la justicia y ejercicio jurisdiccional en materia electoral.

En razón de las consideraciones vertidas con anterioridad se concluye que el Tribunal Electoral local debe ser el competente para instruir y resolver los procedimientos sancionadores, de allí que en el proyecto de mérito se proponga modificar lo relativo a la competencia para conocer dichos procedimientos.

16. VOTACIÓN EXTRATERRITORIAL. Se establece la posibilidad de recibir votación de la ciudadana que reside en el extranjero para la elección de la gubernatura<sup>35</sup>, siendo de trascendencia esta propuesta, toda vez que el Instituto debe contribuir al desarrollo de la vida democrática del Estado, así como garantizar y difundir a la ciudadanía queretana el ejercicio de sus derechos político-electorales, como lo es el voto activo; en ese tenor es que, ante un escenario en donde queretanas y queretanos se encuentran residiendo fuera del territorio nacional, resulta indispensable garantizar el ejercicio de dicho derecho para la elección de la gubernatura, pues no basta que la Ley General reconozca en términos generales esa posibilidad, pues su previsión supone tomar diversas

<sup>35</sup> Propuesta desarrollada en el artículo 7 del proyecto iniciativa de reforma de la Ley Electoral.



medidas técnicas y administrativas que se requieran para armonizar el ejercicio de ese derecho, esto último encontrando su sustento en la tesis III/2018<sup>36</sup> del TEPJF.

17. **REGISTRO DE PLANILLAS DE AYUNTAMIENTO.** Se propone contemplar la disposición para registrar completas las planillas de ayuntamiento a efecto de que sea otorgado el registro correspondiente de toda la planilla, lo anterior en atención al criterio emitido por la Sala Regional Monterrey del TEPJF en la sentencia SM-JDC-497/2015<sup>37</sup>, en la cual se determinó que se debe privilegiar la integración completa de los órganos de representación para desempeñar adecuadamente sus funciones; pues el requisito de inscribir el número suficiente de candidatos para ocupar todos los cargos del ayuntamiento se rige por el principio de certeza, en el aspecto de que el electorado conozca a quienes integrarán el órgano si votan por determinada planilla, en esa misma lógica, asegura que, en caso de ser electos, se conforme debidamente el órgano y pueda desempeñar adecuadamente sus funciones.

18. **LISTA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.** Se propone considerar completa la lista de candidaturas a las diputaciones de representación proporcional si se integra de al menos 6 y hasta 10 fórmulas, lo cual representa un número razonable que permitirá a los partidos políticos conformarlas y a esta autoridad realizar la asignación correspondiente, lo anterior en virtud de que la norma prevé existencia de la lista secundaria por partido político que elabora el Instituto con base en los resultados de los cómputos distritales y sirve para la asignación de curules de representación proporcional, de conformidad con el criterio sostenido en la sentencia de la Sala Regional Monterrey del TEPJF dictada en el expediente SM-JDC-1165/2018.

<sup>36</sup> De rubro "VOTO EN EL EXTRANJERO. SU RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN EN ELECCIONES LOCALES ES POTESTAD DEL CONGRESO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA (LEGISLACIÓN DE NAYARIT Y SIMILARES)"; disponible para su consulta en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del TEPJF, Año 10, Número 21, 2018, páginas 54 y 55.

<sup>37</sup> Disponible para su consulta en el sitio de internet del TEPJF <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0497-2015.pdf>

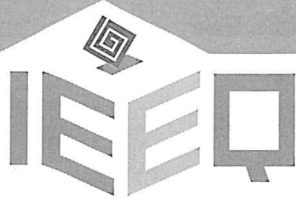
19. **ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES.** Se faculta a los consejos municipales de San Juan del Río y Corregidora a realizar todas las actividades que competen a todos los demás consejos municipales, pues durante el Proceso Electoral 2017-2018 las actividades de los referidos consejos fueron mínimas, toda vez que no tenían atribuciones en temas de registro de candidaturas, cómputos totales, candidaturas independientes, etc., asimismo, la falta de distribución de actividades entre los consejos de estos municipios, propició que los Consejos 9 (San Juan del Río) y 7 (Corregidora) se vieran saturados en el trabajo que desahogaban.

De allí que se proponga que los referidos consejos municipales conozcan del registro de fórmulas de Ayuntamiento, registro de candidaturas a regidurías por el principio de representación proporcional, cómputo total de la elección de Ayuntamiento, declaratoria de validez, entrega de constancia de mayoría a la fórmula que resulte electa y la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

20. **UBICACIÓN DEL CONSEJO MUNICIPAL DE SAN JUAN DEL RÍO.** Se propone que este se instale en cualquier punto de la cabecera municipal, en virtud de la dificultad que representó en el proceso electoral anterior encontrar un inmueble apropiado para las actividades del consejo, toda vez que el área se encuentra conformada principalmente por naves industriales, condominios cerrados y zonas rurales, lo que limita la ubicación del consejo en un inmueble que cumpla con las condiciones de seguridad, espacio y accesibilidad.

21. **PERSONAL DE LOS CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES.** Se contempla que estos órganos desconcentrados cuenten con una persona asistente administrativo y un oficial auxiliar<sup>38</sup>, este último tendrá atribuciones de fedatario electoral, con el objeto de que en cada Consejo Electoral se cuente con personal necesario para la atención de las actividades de oficialía electoral y se

<sup>38</sup> Contemplado en el artículo 89 de la iniciativa de reforma de la Ley Electoral.



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

tutelen los principios rectores de dicho ejercicio previstos en los artículos 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal y 5 del Reglamento de la Oficialía Electoral del Instituto.

22. **ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL.** Toda vez que el Instituto, a través de su órgano superior de dirección, es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por los principios constitucionales y de la función electoral; en el proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Electoral se propone dotarlo de competencia a efecto de realizar lo siguiente:

a) Determinar la procedencia de la solicitud de consultas en materia de derechos político-electorales de comunidades indígenas, conforme con los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, 3, párrafo sexto de la Constitución Estatal, el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, además, que se propone como una de las medidas adoptadas por el Instituto en atención a las sentencias TEEQ-JLD-1/2019, SM-JDC-216/2019 y TEEQ-JLD-82/2018 y sus acumulados respectivos.

b) Proponer una terna, previo procedimiento que se desahogue, a la Legislatura del Estado para la designación de titular de la Contraloría; lo anterior en aras de fortalecer el ejercicio de la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y con sustento en las acciones de inconstitucionalidad 53/2017 y acumulada<sup>39</sup>, así como 78/2017 y su acumulada<sup>40</sup> emitidas por las SCJN, en las cuales ha señalado que las Legislaturas locales gozan de una amplia libertad de configuración legislativa para regular la manera en que deben establecerse los órganos internos de control de los institutos electorales locales, además que deben

<sup>39</sup> Disponible para su consulta en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la SCJN, en el Libro 52, 2018, Tomo I, página 31.

<sup>40</sup> Disponible para su consulta en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la SCJN, en el Libro 65, 2019, Tomo I, página 273.

garantizar en todo momento la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, criterio similar fue retomado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-JE-41/2018<sup>41</sup>.

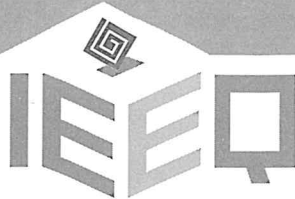
Por lo cual, la propuesta es acorde a la diversa planteada en el artículo 32 del proyecto de iniciativa de reforma a la Constitución Estatal.

c) Modificar las fechas y los plazos previstos en la Ley, de manera excepcional y con la única finalidad de garantizar el adecuado desarrollo del proceso electoral, lo anterior en virtud de ser de los pocos institutos que no cuentan con dicha atribución, siendo necesaria al formar parte de un sistema nacional electoral en el cual el INE tiene ciertas atribuciones para las elecciones locales como la fiscalización y la distribución de los tiempos de radio y televisión, las que cumple en los plazos establecidos en la normatividad que le rige, habiendo sido necesario en el proceso electoral 2017-2018, que la autoridad nacional ejerciera su facultad de atracción para modificar algunas fechas del calendario electoral local, para adecuarlo a los plazos mencionados, lo cual no tendría que ocurrir de contar, el Consejo General, con esta atribución.

d) Celebrar sesiones de carácter urgente<sup>42</sup>; se propone que este tipo de sesiones atiendan, en esencia, al cumplimiento a las resoluciones que emitan los órganos jurisdiccionales, federal o estatal, así como de los acuerdos que emita el INE, toda vez que en estas dichas autoridades prevén cuestiones que deben atenderse a la brevedad y en la especie este Instituto únicamente prevé las de carácter ordinario y extraordinario, las cuales se convocan en los términos previstos en la Ley Electoral y Reglamento Interior,

<sup>41</sup> Disponible para su consulta en el sitio de internet del TEPJF [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0041-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0041-2018.pdf)

<sup>42</sup> Al respecto, dicha propuesta se encuentra desarrollada en el artículo 61, fracción XXXVIII del proyecto de iniciativa de la Ley Electoral.



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

sin que ello permita la posibilidad de atender de manera pronta y expedita las cuestiones que se planteen.

23. **INICIO DEL PROCESO ELECTORAL.** Se propone que entre el 16 y el 31 de octubre del año previo al de la elección que corresponda pueda dar inicio el proceso electoral, sin que esto implique de alguna manera los plazos establecidos en la Ley Electoral para la obtención de respaldo ciudadano, precampañas, registros de candidaturas, campañas, etcétera, ni genere retraso en la organización de las actividades del proceso electoral, y sí podría generar algunas economías en la organización del proceso.

24. **EN RELACIÓN CON LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.** Se propone lo siguiente:

a) Se contempla permitir a las candidaturas independientes la utilización de colores semejantes a los de los emblemas de los partidos políticos, pues no se advierte que la adopción de determinados colores le generen al partido político el derecho exclusivo para usarlos frente a otros contendientes, lo anterior sea acorde a la jurisprudencia 14/2003<sup>43</sup> del TEPJF.

b) Se propone que los plazos relacionados con la verificación del cumplimiento de los requisitos de las manifestaciones de intención que presente la ciudadanía se regulen conforme a los lineamientos que para tal efecto expida el Consejo General, con el fin de que en los mismos se establezca el procedimiento con plazos razonables que permitan el debido análisis y tutelen la garantía de audiencia de las personas solicitantes;

c) Se adiciona la facultad de los consejos electorales de negar el registro cuando no se cumplan los requisitos constitucionales y legales

<sup>43</sup> De rubro "EMBLEMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SUS COLORES Y DEMÁS ELEMENTOS SEPARADOS, NO GENERAN DERECHOS EXCLUSIVOS PARA EL QUE LOS REGISTRÓ"; disponible para su consulta en la Revista Justicia Electoral del TEPJF, Suplemento 7, Año 2004, páginas 14 y 15.



aplicables en la materia<sup>44</sup>; al respecto, la finalidad de la disposición es establecer los supuestos en los cuales se negará el registro de manifestaciones de intención de aspirantes a candidaturas independientes, así como de dotar de mayor certeza a las personas que pretendan postularse mediante dicha figura.

d) El respaldo de la ciudadanía se recabará a través de una aplicación móvil, pues el uso de mecanismos tecnológicos permite dotar de mayor agilidad y certeza la obtención, resguardo y verificación de los apoyos emitidos en favor de quien aspira a una candidatura independiente; no obstante, se prevé un régimen de excepción para recibir en formato impreso las manifestaciones de respaldo de la ciudadanía, que el Consejo General determinará en los lineamientos correspondientes, lo anterior conforme al criterio aplicado en los *Lineamientos para la verificación de porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018*<sup>45</sup> emitidos por el Instituto Nacional mediante acuerdo INE/CG387/2017<sup>46</sup> y el adoptado por la Sala Superior del TEPJF al emitir la jurisprudencia 11/2019<sup>47</sup>.

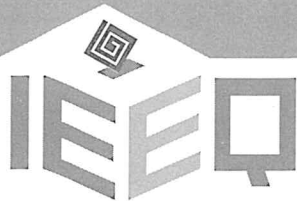
e) Para las candidaturas independientes que pretendan postularse de manera consecutiva a través de la citada figura, se aclara la obligación de recabar nuevamente las manifestaciones de respaldo de la ciudadanía que corresponda, pues a consideración de este Instituto la elección consecutiva

<sup>44</sup> Desarrollado en el artículo 187 bis del proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Electoral.

<sup>45</sup> Disponibles para su consulta en el sitio de internet del Instituto Nacional <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/ANEXO-1-CG387-17.pdf>

<sup>46</sup> Disponible para su consulta en el sitio de internet del Instituto Nacional <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93514/CGex201708-28-ap-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>47</sup> De rubro "CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA APLICACIÓN MÓVIL PARA RECABAR EL APOYO DE LA CIUDADANÍA ES VÁLIDA"; disponible para su consulta en el sitio de internet del TEPJF <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2019&tpoBusqueda=S&sWord=Candidaturas,independientes>



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

de la candidatura independiente no opera de manera automática, es decir, que es necesario que se cumplan con las condiciones y requisitos previstos en la normativa constitucional y legal.

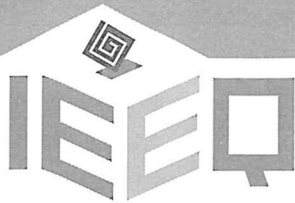
Para lo anterior sirve de sustento lo determinado por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas, que refieren que en el diseño del sistema de reelección de candidaturas los congresos de los estados cuentan con libertad de configuración legislativa.

f) Se incorpora un catálogo de obligaciones para las personas aspirantes a una candidatura independiente, disposiciones que fueron aplicadas en el proceso electoral anterior por medio de los Lineamientos del Instituto para el registro de candidaturas independientes en el proceso electoral 2017-2018, y

g) Se realizan modificaciones respecto de las causas por la cuales se considerarán nulas las manifestaciones de respaldo de la ciudadanía, en atención a lo dispuesto en la sentencia TEEQ-JLD-24/2018 y el criterio relevante III/2018 emitidos por el Tribunal Electoral Local<sup>48</sup>.

25. LENGUAJE INCLUYENTE. Como una acción para transversalizar la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, en cumplimiento de los ordenamientos internacionales, nacionales y locales, se modifica en lo conducente con lenguaje incluyente todo el proyecto de iniciativa de reforma, lo que permite materializar los principios de igualdad y no discriminación como ejes en el diseño y la implementación de políticas públicas, coherente con la necesidad de utilizar como elemento de comunicación un lenguaje que incorpore de manera equitativa a las mujeres y los hombres.

<sup>48</sup> Candidatura Independiente. Es valida la última de las manifestaciones de apoyo recibidas cuando se hayan expedido por la misma persona a dos o más aspirantes. Consultable en: [www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/jurisprudenciaycriterios/JURISPRUDENCIA%20Y%20CRITERIOS%20RELEVANTES%202018.pdf](http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/jurisprudenciaycriterios/JURISPRUDENCIA%20Y%20CRITERIOS%20RELEVANTES%202018.pdf).



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

26. **AUTONOMÍA FINANCIERA.** Los órganos constitucionales autónomos, como lo es esta autoridad administrativa electoral, no se encuentran sujetos ni atribuidos a los depositarios tradicionales del poder público, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, por lo cual estos deben, entre otras cuestiones, contar con autonomía e independencia funcional y financiera, por ello es que esta propuesta atiende al criterio sustentado por la SCJN en la tesis P./J. 12/2008<sup>49</sup>.

27. En razón de las consideraciones vertidas sobre las modificaciones más relevantes, se presenta el proyecto de iniciativa de reforma a la Ley Electoral del Estado de Querétaro, documento que se anexa al presente dictamen y forma parte íntegra de esta determinación con la correspondiente exposición de motivos que justifica la necesidad de lo planteado y explica el sentido de sus disposiciones.

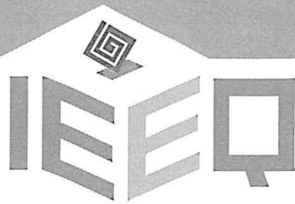
28. Por lo antes expuesto y con fundamento en las facultades que le confiere el artículo 27, fracciones III, VI y VII, del Reglamento Interior y demás aplicables, este órgano colegiado, tiene a bien expedir el siguiente:

## DICTAMEN

**PRIMERO.** La Comisión Jurídica es competente para sesionar y aprobar el presente Dictamen, de conformidad con los razonamientos vertidos en los considerandos de la presente determinación.

**SEGUNDO.** Se aprueba el Dictamen mediante el cual se somete a la consideración del Consejo General el proyecto de iniciativa de reforma de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el cual como anexo forma parte íntegra de esta

<sup>49</sup> De rubro "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS"; disponible para su consulta Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de la SCJN, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871.



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

determinación y se tiene como reproducido para todos los efectos que correspondan.

**TERCERO.** Se ordena remitir el presente Dictamen a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, para que por su conducto se someta a la consideración del Consejo General.

Así lo dictaminaron las Consejerías integrantes presentes de la Comisión Jurídica del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, el 21 de noviembre de 2019.



**Mtra. María Pérez Cepeda**  
Presidenta de la Comisión



**Mtro. Carlos Rubén Eguiarte Mereles**  
Secretario de la Comisión



**Mtro. Luis Espíndola Morales**  
Vocal de la Comisión



**Mtro. José Eduardo Hernández Pérez**  
Secretario Técnico de la Comisión

El presente dictamen se firma por triplicado, constando de 21 fojas útiles.  
MPC/CREM/LEM/jehp.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 86 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL LUIS ESPÍNDOLA MORALES RESPECTO AL ACUERDO IEEQ/CG/A/024/19, RELATIVO AL PROYECTO DE INICIATIVA DE REFORMA DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

Con el debido respeto a los miembros de este colegiado, emito **voto concurrente** respecto al acuerdo de referencia, en los términos que expongo enseguida:

Si bien comparto la iniciativa de ley objeto del presente acuerdo, existen aspectos que me conducen a apartarme de algunas de las propuestas que en ella se contienen con base en las consideraciones que enseguida expongo:

**I. Violencia política de género.**

Me aparto de la conceptualización que sobre violencia política se realiza en la iniciativa, principalmente, por las siguientes razones:

- a) Como se puede advertir, tanto del contenido del texto que se propone como de la justificación que de la misma se acompaña, dicha propuesta contiene, sustancialmente, una réplica, repetición o redundancia del concepto que sobre violencia política establece la *Ley Estatal de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*; dicha redundancia, si bien en sí misma no resulta incorrecta, lo cierto es que al menos en materia electoral, dicho concepto ha adquirido características que les son propias y que, desde mi perspectiva debieron ser consideradas en la propuesta.
- b) Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia 21/2018, sostuvo algunos de los elementos a considerar respecto a la violencia política y, para tal efecto, destacó los siguientes: **1.** Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público; **2.** Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo,





partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas; **3.** Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; **4.** Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y **5.** Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres<sup>1</sup>.

En este sentido, más allá de la redundancia legislativa que sustancialmente se advierte de la propuesta, resultaría adecuado incluir en la construcción de un concepto de violencia política por razón de género los elementos de identificación jurisprudencialmente referidos.

- c) La propuesta acota la violencia política respecto a un posible menoscabo o anulación de los “derechos político-electorales”. Al respecto, considero que la expresión de referencia “derechos político-electorales” podría tornarse limitativa o restrictiva de los alcances de la violencia política por razón de género.

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia 21/2018.

**VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO.-** De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, 6°, y 41, Base I, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, se advierte que para acreditar la existencia de violencia política de género dentro de un debate político, quien juzga debe analizar si en el acto u omisión concurren los siguientes elementos: 1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público; 2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas; 3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; 4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y 5. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres. En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral, que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen violencia política contra las mujeres por razones de género.

Lo anterior lo considero de esta manera, porque la expresión “derechos político-electorales” se limita a la tutela de los relativos a votar, ser votada, de asociación o de afiliación a los partidos políticos; sin embargo, se dejarían fuera de su halo protector otros derechos de participación política como los relacionados con el ejercicio del cargo o los vinculados con la igualdad, las libertades de expresión, de opinión, de libre difusión de las ideas, de prensa, de información, de petición, entre otros.

Sobre esta base, también quedarían excluidas de esta conceptualización, el ejercicio de los derechos de participación política en mecanismos de participación de democracia directa, como los relacionados con plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, revocación de mandato, consulta popular, presupuesto abierto o participativo, consulta de obra pública, entre otros.

- d) Finalmente, me aparto de la propuesta relativa a la “causación de un daño” como único elemento del concepto de violencia política. Si bien una afectación de cualquier índole en el ejercicio de los derechos de participación política de las mujeres debe ser sancionado, también considero que aquellas conductas de “peligro inminente” deben ser consideradas en el concepto que se propone; lo anterior, porque la conceptualización y las consecuentes acciones institucionales en relación con la violencia política no deben tener únicamente como objeto un “efecto reactivo” o “reaccionario” ante la causación material o inmaterial de un daño a las mujeres que participan en política sino que también debe tener un efecto “previsor” o “preventivo”, lo que habilitaría a la creación de políticas públicas y estrategias que permitieran identificar, investigar, combatir, inhibir, disuadir y sancionar conductas de peligro o riesgo claro e inminente en la que pudieran ubicarse las mujeres en el ámbito político.

Con base en lo expuesto, considero que la iniciativa debió considerar los elementos que sobre violencia política señala la Jurisprudencia 21/2018 y, en lugar de señalar “derechos político-electorales” -término que considero limitativo- podría optar por el



relativo a “derechos políticos” lo que permitiría un espectro de protección más amplio, aunado a que, considero, debió incluirse en el concepto en cuestión lo relativo a las *conductas de riesgo* y no solamente las de daño.

## **II. Reelección. Opción de diputados e integrantes de los ayuntamientos de separarse o no del cargo.**

Si bien comparto la propuesta respecto a la opción tanto de diputados e integrantes de los ayuntamientos de separarse o no del cargo, dicho acompañamiento se realiza únicamente en el sentido de que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han sido consistentes en lo relativo a que en la figura jurídica de la reelección **el establecimiento de una condición de separación definitiva o no de un cargo público para que un ciudadano pueda ser elegible a participar en un proceso electoral determinado, se encuentra dentro de la libertad de la que gozan los Estados para configurar su orden jurídico dentro de los límites que la propia Constitución impone (Acciones de Inconstitucionalidad 56/2014 y 60/2014).**

Con base en lo anterior, si bien la propuesta que se plantea en la iniciativa no es en sí misma inconstitucional, corresponderá a la Legislatura, en el ámbito de su libertad configurativa, definir y delinear el cumplimiento de los requisitos de quienes sean postulados a la reelección.

Sobre el particular, considero que en la posibilidad de reelección y el consecuente establecimiento de la garantía del derecho humano a ser electo mediante este mecanismo debe ponderarse, al menos, algunos aspectos relacionados con la garantía de los principios de igualdad, de equidad en la contienda, de neutralidad e indebido ejercicio de funciones.



Enseguida planteo algunas temáticas<sup>2</sup>.

- 1) *Sistema anticorrupción y reelección.* En algunas acciones de inconstitucionalidad se observan reclamos relacionados con la posibilidad del indebido manejo de recursos públicos con fines electorales por quienes se presenten a la reelección. La corrupción en México es preocupante y, desde luego, no es ajena a los procesos electorales. En materia de corrupción, al menos desde el plano formal, se cuenta con una reforma constitucional que data de mayo de 2015 a partir de la cual el artículo 113 de la CPEUM establece la instauración de un Sistema Nacional Anticorrupción. En el plano sustancial o material y, en especial, el impacto de la corrupción en las campañas electorales es un tema de especial importancia y atención en relación con la operatividad de la reelección tanto en legislaciones en las que se exige la separación del cargo para contender como en aquellas en las que es opcional.

Al respecto, Transparencia Internacional (índice 2017) señala que, en materia de corrupción, en una escala donde el 1 es el mejor evaluado y 176 el peor, México se encuentra en el lugar 135 de 176 países evaluados, lugar que comparte con países como Laos, Nueva Guinea, Sierra Leona, Honduras, y Paraguay. Dicho indicador internacional señala que México obtuvo una calificación de 29 sobre 100 puntos en una escala en donde 0 es una percepción de altos niveles de corrupción y 100 de los más bajos<sup>3</sup>.

De igual forma, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) ha iniciado desde su creación hasta el 19 de junio de 2017, 26,383

---

<sup>2</sup> Información también consultable en el libro colectivo “Diálogos Democráticos” p.p. 388-396, consultable en la siguiente liga electrónica:

[http://ieeq.mx/contenido/biblioteca/electronica/dialogos\\_democraticos/mobile/index.html](http://ieeq.mx/contenido/biblioteca/electronica/dialogos_democraticos/mobile/index.html);

<sup>3</sup> Información disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).

expedientes, dentro de los cuales, 2,670 (10.1%) están relacionados con corrupción<sup>4</sup>.

- 2) *Financiamiento ilícito en las campañas electorales y reelección.* Tanto el financiamiento ilícito –el proveniente del crimen organizado- como el ilegal – el proveniente de fuentes no autorizadas- son aspectos que deben tomarse en consideración en relación con la figura de la reelección, principalmente si en el contexto de esta problemática, los mecanismos de control institucional cuentan con la eficacia preventiva o reactiva adecuada para afrontar escenarios que permitan inhibir, disuadir y, eventualmente, sancionar, de manera efectiva, conductas de esta naturaleza.

De acuerdo a los datos del Banco de México en la elección presidencial de 2012 el flujo de efectivo aumentó en 37 mil 374 millones de pesos en el periodo de febrero a junio de ese año, lo que comparado con el mismo periodo de un año anterior, 2011, el flujo de efectivo disminuyó 2 mil 958 millones de pesos y, un año posterior (2013) el flujo de efectivo disminuyó en 5 mil 119 millones de pesos. En 2015, elecciones intermedias, el flujo de efectivo creció 28 mil 956 millones de pesos<sup>5</sup>. El circulante de efectivo en los procesos electorales usualmente es empleado para eludir el seguimiento e identificación de las operaciones de partidos políticos y candidatos, el efectivo es empleado para conductas como compra o coacción del voto.

Por su parte, el informe del INE respecto al proceso electoral 2014-2015, las sanciones administrativas a partidos políticos (incumplimiento de las reglas del proceso electoral, financiamiento y fiscalización, entre otros) tanto en el ámbito federal como en el local, ascendieron a 322 millones 164 mil 192 pesos con 40 centavos.

---

<sup>4</sup> Consultable en la siguiente liga electrónica: <http://www.fepade.gob.mx/>.

<sup>5</sup> Información consultable en la liga electrónica (link) identificada como: [https://integralia.com.mx/content/publicaciones/021/Aumenta%20Efectivo%20en%20Elecciones%20\(Integralia.%20junio%202016\).pdf](https://integralia.com.mx/content/publicaciones/021/Aumenta%20Efectivo%20en%20Elecciones%20(Integralia.%20junio%202016).pdf);



En el ámbito jurisdiccional se han presentado casos de anulación de comicios tanto en la hipótesis de uso indebido de recursos públicos con fines electorales, como con la nulidad de la elección de miembros del Ayuntamiento de Sahuayo, Michoacán (ST-JRC-206/2015<sup>6</sup>) derivado del rebase de tope de gastos de campaña en 2009, en casos como la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Lamadrid, Coahuila (SM-JRC-177/2009<sup>7</sup>) la nulidad de los comicios del municipio de Camarón de Tejeda, Veracruz (SUP-REC-1378/2017<sup>8</sup>) así como en la elección de Tocatlán, Tlaxcala (SUP-REC-269/2016<sup>9</sup>).

Existen algunos aspectos que en materia de fiscalización deben analizarse como los derivados, por ejemplo, de la validez de la elección de Gobernador de Coahuila (SUP-JDC-1014/2017 y su Acumulado<sup>10</sup>) en temas como la contratación de publicidad en redes sociales, los pagos a representantes de partidos políticos en las casillas, propaganda electoral, videos, distribución de tarjetas y contratación de desplegados, entre otros.

Por su parte, en materia de delitos electorales la FEPADE ha documentado que, desde su creación, hasta el 17 de junio de 2017, el 1.2% de las investigaciones a

---

<sup>6</sup> Juicio de Revisión Constitucional ST-JRC-206/2015, consultado el 26 de septiembre de 2018, disponible en la liga electrónica: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JRC-0206-2015.pdf>

<sup>7</sup> Juicio de Revisión Constitucional SM-JRC-177/2009, consultado el 26 de septiembre de 2018, disponible en la liga electrónica: <http://strategiaelectoral.mx/wp-content/uploads/2017/01/21-SM-JRC-0177-2009.pdf>

<sup>8</sup> Recurso de reconsideración SUP-REC-1378/2017, consultado el 26 de septiembre de 2018, disponible en la liga electrónica: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1378-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1378-2017.pdf)

<sup>9</sup> Recurso de reconsideración SUP-REC-269/2016, consultado el 26 de septiembre de 2018, disponible en la liga electrónica: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0269-2016.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0269-2016.pdf)

<sup>10</sup> Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1014/2017 y su Acumulado consultado el 26 de septiembre de 2018 disponible en la liga electrónica: [http://sitios.te.gob.mx/asunto\\_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf](http://sitios.te.gob.mx/asunto_coahuila/media/pdf/5a54c816fd3befd.pdf)

su cargo, esto es, 316 expedientes, corresponden a conductas vinculadas con financiamiento ilícito en los procesos electorales<sup>11</sup>.

- 3) *Ejercicio del mando policial y reelección.* Este aspecto también debe considerarse en atención a que, tratándose de ayuntamientos, el artículo 115, fracción III, inciso h) de la CPEUM prevé, entre varias, como facultad de los municipios, tener a su cargo mandos de policía preventiva.

Este asunto no es menor si se considera que, mediante los criterios judiciales expuestos, se ha validado la posibilidad de que en aquellas legislaciones que así lo permitan, los miembros de los ayuntamientos que pretendan postularse a la reelección pueden decidir libremente entre separarse o no del cargo durante la contienda.

En este sentido, ante la facultad de dirección de los mandos policiales existe no solo la posibilidad sino el riesgo, de su uso faccioso con fines electorales, por parte de quienes pretendan postularse a la reelección, ya sea para inhibir, disuadir, coaccionar o presionar el voto o para ejercer violencia en contra de los adversarios políticos.

Inclusive, el empleo de los cuerpos policiales con fines electorales fue uno de los motivos de anulación de la elección, particularmente en el caso de la elección de Gobernador en Colima (SUP-JRC-222/2003 y sus acumulados<sup>12</sup>) en el que se demostró presión e intimidación en el electorado por parte de cuerpos policiales el día de la jornada electoral con el velo justificatorio de un presunto operativo de “despistolización” y de detección de personas bajo el influjo de bebidas

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-222/2003 y sus acumulados consultado el 26 de septiembre de 2018, disponible en la liga electrónica: <http://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-221-2003.pdf>

embriagantes, que en realidad consistió en la detención y coacción de miembros de partidos políticos de oposición.

- 4) *Transparencia en el gasto público y reelección.* La falta o deficiencia en las reglas de operación de los programas sociales y la discrecionalidad con la que estos se distribuyen impacta negativamente en los procesos electorales. La reelección no sería la excepción, por ello considero que es necesario que se prevean mecanismos que permitan garantizar procedimientos tendentes a evitar su inadecuado manejo por quienes busquen la reelección, ya sea que opten por separarse o no del cargo.

En esta tesitura, la transparencia, límite y control del gasto en materia de comunicación social también debe considerarse a efecto de evitar que se convierta un elemento disruptor de los procesos electorales, un ejemplo de ello es el reciente Amparo Directo en Revisión 1359/2015<sup>13</sup> —promovido por la Asociación Civil “Artículo 19”— en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró, entre varios aspectos, que *la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno —omisión atribuible al Congreso de la Unión— constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión*; ello, señala la Corte, porque el condicionamiento de los recursos públicos que por concepto de comunicación social obtienen los medios, puede generar un “efecto silenciador” porque inhibe la crítica y el pluralismo.

- 5) *Paridad, auto organización de partidos políticos y reelección.* Como hemos visto, la armonización de estos principios con la reelección ha sido particularmente compleja, por una parte el cumplimiento a la paridad tanto vertical como horizontal, la facultad de los partidos políticos para establecer sus propias normas y procedimientos ya sea en lo individual o mediante

---

<sup>13</sup> Amparo Directo en Revisión consultado el 26 de septiembre de 2018, disponible en la liga electrónica [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf)

alguna figura asociativa electoral –como pueden ser las coaliciones o las candidaturas comunes- y la postulación consecutiva de cargos de elección popular. En esta tarea los órganos de control constitucional no solamente tienen ante sí el reto de emitir criterios que generen certidumbre y delimiten estos principios constitucionales sino que, también, en esta labor, es necesario identificar cualquier práctica que tienda a disminuir alguno de ellos a partir del fraude a la ley o del abuso del derecho.

- 6) *Mecanismos de participación ciudadana y reelección.* En democracia son indispensables los controles. Uno de los aspectos que motivó el reconocimiento constitucional de la reelección es la posibilidad de evaluar el desempeño de los gobernantes así como dar continuidad a aquellos proyectos que representen resultados positivos tanto en el ámbito legislativo como en la administración pública; sin embargo, considero que la manifestación del voto ciudadano debe tener un desdoblamiento que no solamente se refleje en la elección consecutiva, sino que, además, se debe contar con mecanismos de participación ciudadana, tales como *el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la revocación de mandato*, a través de los cuales se genere un factor que permita evaluar la gestión de dichos funcionarios y, en caso de que el resultado sea representativo, pueda considerarse como un elemento para establecer la continuidad o no de quienes hubieran accedido a cargos de elección popular por esta vía.

En suma, considero que estos serían algunos de los derroteros a tomar en cuenta dentro del marco de la constitucionalidad de las normas en materia de reelección, los cuales, desde luego, requerirán de estudios más profundos que se materialicen en acciones legislativas e institucionales, las cuales, además de garantizar la constitucionalidad de las normas desde el punto de vista formal, contribuyan a su efectividad hacia el plano sustancial, lo que implica que el intérprete constitucional considere los factores que rodean su aplicación, puesto que dichas normas atenderán sin duda, a una realidad social cuyos controles institucionales deben

reflejar los resultados que permitan garantizar la plena aplicación del orden constitucional.

### **III. Voto de la ciudadanía queretana en el extranjero.**

Comparto la iniciativa en lo relativo a la necesaria armonización del reconocimiento y garantía del voto de la ciudadanía queretana en el extranjero, sin embargo, considero pertinente realizar las siguientes precisiones.

En términos de lo sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad 17/2015 y sus Acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la facultad de las entidades federativas de ampliar el catálogo de derechos humanos establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, el reconocimiento o ampliación de nuevos derechos es propio del ejercicio del principio de competencia residual que corresponde a las entidades federativas. Con base en ello, la Ley Electoral del Estado de Querétaro, reconoce el derecho al voto de la ciudadanía queretana residente en el extranjero, esto es, la Ley Electoral actual ya reconoce el ejercicio del derecho humano al voto en la modalidad de su ejercicio desde el extranjero.

Con base en lo anterior y, en atención al principio de progresividad en materia de derechos humanos, corresponderá a este Instituto garantizar el ejercicio efectivo del referido derecho humano. Una de las acciones que deberán desarrollarse es, precisamente, la armonización legislativa de la que da cuenta la iniciativa respecto a la modificación que se propone así como una adición a la Constitución local en la que se prevea el ejercicio del voto en esta modalidad.

Dicha armonización atiende, en esencia, a lo previsto en el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que dispone:



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.

Como se observa, la referida Ley General establece que el reconocimiento del derecho al voto de los ciudadanos que residan en el extranjero, para el caso de la elección de la Gubernatura en las entidades federativas **deberá determinarse en las constituciones de las entidades federativas.**

Ahora bien, en este punto cabe realizar una reflexión que considero fundamental en la efectiva garantía del derecho al voto de los residentes en el extranjero bajo el siguiente cuestionamiento: ¿El Congreso de la Unión está facultado constitucionalmente para obligar a las entidades federativas a reformar sus constituciones locales como requisito sine qua non (sin el cual no) debe reconocerse un derecho humano? Mi conclusión es en sentido negativo.

Al respecto, la reforma constitucional en materia político-electoral (10 de febrero de 2014) implicó una serie de transformaciones que involucraron, entre otros aspectos, que el Poder Revisor de la Constitución generara un cambio de paradigma sobre el ejercicio de la función electoral que se tradujo en la redistribución de competencias entre la federación y las entidades federativas.

El efecto de la reforma constitucional también implicó la necesidad de contar con leyes secundarias acordes a las reglas y principios consignados en la misma. Con motivo de ello, en el artículo 73, fracción XXIX-U, del ordenamiento fundamental, el Poder Reformador de la Constitución confirió la atribución al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que distribuyeran competencias entre la Federación y las entidades federativas entre otros, en materia de procesos electorales.



Por este motivo el Congreso expidió diversas leyes de naturaleza general (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, reformas y adiciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Ley General en Materia de Delitos Electorales).

Conforme a lo anterior, la materia electoral pasó a ser una materia concurrente, esto es, en ellas se distribuyen competencias y se sientan las bases para la regulación de una materia –en este caso, la electoral- y buscan ser una plataforma mínima desde las que las entidades federativas puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social<sup>14</sup>.

Con base en ello, considero que la previsión de la Ley General, relativa al necesario reconocimiento de un derecho humano en un ordenamiento específico – Constitución Local- excede el ámbito de competencia del legislador federal y, por el contrario, puede resultar invasiva tanto de la competencia residual a la que hace referencia el artículo 124 Constitucional, de la facultad que tienen las entidades federativas de reconocer en sus ordenamientos jurídicos el voto de sus residentes

---

<sup>14</sup> LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.

Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.

Acción de inconstitucionalidad 119/2008. Diputados integrantes de la Cuarta Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 3 de septiembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

en el extranjero y, también, puede resultar invasivo del principio federalista reconocido en el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental.

En suma, considero que si bien resulta adecuado y loable reconocer en la Constitución Local un derecho que ya estaba reconocido en la Ley Electoral del Estado, su falta de previsión en el ordenamiento fundamental queretano en nada incide en el desarrollo de este derecho y de las garantías necesarias para su ejercicio, en atención al principio de progresividad y a la prohibición de no regresividad.

#### **IV. Obligación de recabar nuevamente el apoyo ciudadano de quienes pretendan la reelección por la vía de la candidatura independiente.**

Me aparto de la propuesta de la iniciativa en la que se plantea que quienes pretendan la reelección por la vía independiente deban recabar nuevamente el respaldo ciudadano.

Lo anterior, porque considero que los motivos del poder reformador de la Constitución para regular la reelección están encaminados a valorar el desempeño y los resultados de quienes fueron electos a un cargo de elección popular y pretenden, mediante la reelección, la continuidad en el cargo.

En efecto, algunos de los argumentos del poder revisor de la Constitución para reestablecer la reelección, proscrita desde 1933, fueron: **a)** la profesionalización de la política, porque permanecer en el cargo por periodos consecutivos permitía a legisladores y miembros de los ayuntamientos especializarse y mejorar su actuar institucional, **b)** permitiría sembrar estabilidad política y legislativa, **c)** fortalecía el poder ciudadano de dar continuidad a políticas públicas o bien, castigar con el voto las malas prácticas, **d)** Incentivaría proyectos diseñados a largo plazo, **e)** favorece la independencia del legislativo frente al ejecutivo, **f)** exige rendición de cuentas de

quienes pretendan la reelección y, **g)** incrementaría la eficacia y propiciaría una relación armónica entre funcionarios electos y los partidos políticos.

Como se aprecia, los motivos que condujeron al poder reformador de la Constitución a reestablecer la reelección se encaminaron a generar las posibilidades democráticas de dar continuidad a proyectos gubernamentales a través del refrendo del mandato popular a quienes la ciudadanía considere deben permanecer en el cargo por periodos adicionales.

Por ello, considero que si los candidatos independientes, quienes participan en condiciones adversas en los procesos electorales, obtuvieron en un primer momento el respaldo ciudadano para postularse y, en un segundo momento, la mayoría de votos para acceder al cargo para el que fueron electos, considero desproporcionado exigir, como requisito de elegibilidad para postularse a la reelección el recabar nuevamente el apoyo ciudadano.

Lo anterior es así, ya que, el voto popular es la forma más efectiva de refrendar o no la confianza ciudadana hacia quienes habiéndose postulado por la vía independiente pretendan la reelección. Una posición contraria sería tanto como considerar considerar, para el caso de los candidatos independientes, de manera previa a la elección si la ciudadanía refrenda o no su postulación por la vía de la reelección, cuando este requisito previo no se establece, si siquiera, de manera análoga para quienes se postulan por la vía de los partidos políticos.

Con base en lo anterior, considero que la disposición de referencia prevé un elemento de desigualdad para quienes pretenden la reelección por la vía independiente, respecto de quienes se pretendieran la reelección por la vía de los partidos políticos, porque mientras a los primeros se les requiere nuevamente la obtención de un porcentaje mínimo de respaldo de la ciudadanía, para los segundos solos se requieren acuerdos al interior del partido político, los cuales no necesariamente corresponden con la voluntad ciudadana de los gobernados.



**V. Facultad de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos para pronunciarse respecto a la pérdida de registro de partidos políticos.**

Me aparto de la propuesta en la que se concede la facultad al titular de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de este Instituto de resolver sobre la pérdida de registro de partidos políticos.

Lo anterior, porque considero que dicha atribución –pronunciamiento sobre el incumplimiento de requisitos para la subsistencia de un partido político- corresponde al Consejo General, quien siendo el órgano superior de dirección debe contar con la atribución de pronunciarse, en exclusiva, respecto de la pérdida de registro de uno de sus integrantes, como en el caso, de los partidos políticos representados ante el máximo órgano superior de dirección.

Con base en ello, considero que injustificada la concesión de dicha atribución y sí por el contrario, pondría en riesgo el ejercicio e implicación de las atribuciones constitucionalmente conferidas al colegiado.

**VI. Colocación de propaganda electoral en inmuebles que contengan elementos de templos de culto religioso.**

Del mismo modo me aparto de la propuesta de reforma a la fracción VI del artículo 103, de la iniciativa en cuestión.

Lo anterior, en atención a que dicha adición es contraria a lo sostenido por el suscrito al emitir voto particular en el Procedimiento Especial Sancionador IEEQ/PES/045/2018-P, en el que fundamentalmente sostuve que una posición de esta naturaleza implicaría, desde mi perspectiva, adoptar un criterio riesgoso a partir del cual se asumiría la premisa consistente en que ***todo aquél inmueble que contenga frases o símbolos religiosos debe ser considerado dentro de aquellos que son destinados para ese fin y que, por tanto, la propaganda***



***electoral colocada en esos términos será infractora de la normatividad atinente.***

En su momento, la resolución en la que este Instituto Electoral, por mayoría de votos, sancionó la colocación de una lona en lo que “parecía” un inmueble destinado al culto religioso, fue revocada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, precisamente porque su ambigüedad puede resultar desproporcionadamente invasiva de los derechos previstos en los artículos 6º (libertad de expresión) 24 (libertad religiosa) y 27 (derecho de propiedad) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de quienes siendo propietarios de un inmueble con “apariencia de ser destinado a culto religioso” sean sancionados por esa sola circunstancia

**VII. Atribución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro de conocer de Procedimientos Ordinarios y Especiales Sancionadores, así como medidas cautelares respecto de retiro de propaganda, suspensión y medidas cautelares.**

Me aparto de las consideraciones y de la propuesta que reforma, adiciona y deroga diversos numerales de la actual Ley Electoral del Estado de Querétaro respecto a los procedimientos tanto ordinarios como especiales sancionadores y se asigna dicha facultad al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

Al respecto, considero importante hacer notar que la propuesta, en los términos en los que está planteada, puede representar un riesgo de incertidumbre jurídica respecto al mecanismo de sustanciación de los procedimientos administrativos.

En efecto, como se aprecia de la iniciativa de referencia, los apartados referentes a la sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores como ordinarios así como otras facultades que, dentro del ámbito administrativo sancionador, corresponden a este Instituto, desaparecen sin que en su lugar, en

dicha iniciativa, se proponga la competencia, forma, términos, plazos y condiciones en los que las atribuciones que se propone trasladar a dicho órgano jurisdiccional deban desarrollarse procedimentalmente.

Esta anomia legal representa un serio riesgo en la iniciativa, puesto que si bien retira la atribución de este Instituto en la sustanciación de los citados procedimientos administrativos, es omisa en su análisis de proponer el procedimiento que ahora habrá de tener consigo el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

Esta circunstancia, en la que únicamente se asigna la competencia al Tribunal Electoral del Estado, sin que se acompañe de una propuesta legislativa respecto a la forma en que deberán sustanciarse y resolverse los referidos procedimientos, deja en estado de incertidumbre a los eventuales participantes del próximo proceso electoral.

Lo anterior, porque la propuesta carece de reglas claras que permitan generar certidumbre sobre la razonabilidad, objetividad y garantía de la legalidad en la que habrá de participar el nuevo árbitro electoral en esta materia, pero sobre todo, es omisa en el desarrollo de los planteamientos respecto a la forma en cómo participarán quienes acudan a denunciar ante dicho órgano jurisdiccional.

De igual forma, en mi concepto, la propuesta carece de justificación respecto a la especialización, presupuesto y capacidad operativa con las que debería contar el Tribunal Electoral del Estado en la sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores cuya asignación, por la vía de la presente iniciativa se propone.

Este aspecto es de suma relevancia, dado que resultaría de especial interés conocer si dicho órgano jurisdiccional cuenta con la previsión e insumos necesarios que le permitan hacer frente, dada la inminente proximidad y los plazos en los que la iniciativa deba aprobarse, a los procedimientos sancionadores que se presenten

en el proceso electoral 2020-2021. Este análisis no aparece justificado en la propuesta.

Pero no solamente las cuestiones presupuestales, operativas, de especialización, capacitación o la ausencia de previsión respecto a la sustanciación, investigación y resolución que estará a cargo del Tribunal Electoral son aspectos que en forma alguna se responden en la iniciativa, sino que tampoco se considera la necesaria adecuación de su normatividad interna, de los reglamentos o lineamientos que deban emitirse con anterioridad al proceso electoral y que deban ser del conocimiento de todos los participantes en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, una eventual emisión de estas normas dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral, podrían estar viciadas de inconstitucionalidad y, consecuentemente, viciar el proceso electoral ante la falta de reglas claras que deban emitirse con la debida anticipación.

Del mismo modo, me aparto de la propuesta en cuestión, porque de trasladar al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro se privaría a los participantes del proceso electoral de una instancia, la cual, originalmente correspondía a este Instituto Electoral.

Asimismo, disiento de esta parte de la iniciativa porque se propone asignar a un órgano jurisdiccional facultades de investigación y de resolución de procedimientos que por su naturaleza son administrativos. La esencia del Tribunal Electoral es el de ser un órgano jurisdiccional resolutor de conflictos electorales, no un agente investigador o sustanciador de infracciones que son propias de la naturaleza de un órgano administrativo.

En suma, asignar las atribuciones en comento al Tribunal Electoral pasarían a distorsionar o desnaturalizar su función originaria y, desde luego, a distraer o sobre saturar sus funciones en detrimento del proceso electoral.

Con base en lo expuesto, considero que en este rubro la iniciativa carece de garantías adecuadas para el adecuado tránsito de los procedimientos administrativos sancionadores, razón por la cual, me aparto de la misma.

Por las razones expuestas y, al apartarme de algunas de las propuestas que sustentan la iniciativa de ley de referencia, emito el presente pronunciamiento. **FIN DEL VOTO CONCURRENTES. CONSTE.**

