



**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 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO 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 el 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 la Comisión Jurídica aprobó el "Cronograma de trabajo de la iniciativa de reforma a la Ley Electoral del Estado de Querétaro",<sup>5</sup> el cual se remitió a la Secretaría Ejecutiva para que de manera conjunta con las áreas del Instituto llevara 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 diversa, 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. Reforma de la Constitución Política del Estado.** El veintitrés de agosto se publicó en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga* el cambio de denominación de la Constitución Política del Estado de Querétaro para quedar como Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.<sup>7</sup>

**VII. Informes.** En sesiones celebradas el siete de junio y veintitrés de septiembre, la Comisión Jurídica en atención al Cronograma informó respecto de los avances en los trabajos relativos a la iniciativa de reforma de la Ley Electoral como de la Constitución Estatal.

**VIII. Notificación a partidos.** El dieciséis de octubre en sesión extraordinaria la Comisión Jurídica hizo la entrega a la representación de los partidos políticos del proyecto de reforma de la Constitución Estatal, asimismo, contaron con un plazo para la emisión de observaciones.<sup>8</sup>

**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 Constitución Estatal.

**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 de la Constitución Estatal,<sup>9</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 del Consejo General, 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 con la finalidad de someter a consideración de dicho órgano colegiado la presente determinación.

**CONSIDERANDO:**

<sup>7</sup> En adelante Constitución Estatal.

<sup>8</sup> El periodo para emitir observaciones fue del dieciséis al treinta y uno de octubre.

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



*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>10</sup> 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro,<sup>11</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>12</sup> el Consejo General integra comisiones para la realización de los asuntos de su competencia, entre las que se encuentra la Comisión Jurídica.

---

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

<sup>11</sup> En adelante Constitución Estatal.

<sup>12</sup> En adelante Reglamento Interior.



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

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/198/19, 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 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO 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 Constitución Política del Estado Libre y Soberano 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 la finalidad de fortalecer la autonomía técnica y de gestión del Instituto prevista en los artículos 116, fracción IV, inciso c), 32, párrafo primero de la Constitución Estatal y 52 de la Ley Electoral.

12. Así, la iniciativa de reforma que modifica preceptos normativos de la Constitución Estatal, tiene como propósito contribuir en los procesos de los cuales el Instituto es parte, considerando propuestas normativas para la eficacia del sistema normativo electoral y criterios de órganos jurisdiccionales, así como los adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, tiene como finalidad hacer viable la propuesta de reforma de la Ley Electoral que presenta el Instituto en los tópicos del voto de la ciudadanía residente en el extranjero; separación optativa del encargo de las diputadas y diputados así como integrantes de los ayuntamientos, en caso de contender a un cargo de elección popular; autonomía presupuestaria del Instituto; y el mecanismo de designación de la persona titular de la Contraloría General.

13. Además, se prevén cuatro artículos transitorios que tienen relación con la vigencia de las modificaciones, así como la temporalidad para su emisión y su publicación en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*.

14. En esta tesitura, el citado proyecto contiene una propuesta técnica de este organismo público local y el propósito de que se fortalezca el principio de certeza en los siguientes procesos electorales y la autonomía de la que goza este organismo público local.

15. En consecuencia, se aprueba el Dictamen el cual se acompaña del proyecto de iniciativa de reforma a la Constitución Estatal, la exposición de motivos que contiene la explicación y justificación de las modificaciones realizadas.

16. Por lo tanto, en términos de lo dispuesto en el artículo 62, fracción VIII de la Ley Electoral, se ordena la remisión de la iniciativa de reforma materia de este acuerdo a la Legislatura del Estado, así como esta determinación, para los efectos legales que correspondan.

17. Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 41, Base V, Apartado C, 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, 104, párrafo 1, inciso r) de la Ley General; 52, 53, 61, fracción XXVIII y 62, fracción VIII 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:



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

IEEQ/CG/A/025/19

**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 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

**SEGUNDO.** Remítase copia certificada del presente acuerdo a la Legislatura del Estado de Querétaro, así como la iniciativa de reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

**TERCERO.** Notifíquese y publíquese como corresponda de conformidad con la Ley Electoral y la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas del Estado de Querétaro, así como el 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 Electoral del Estado de Querétaro **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	✓	



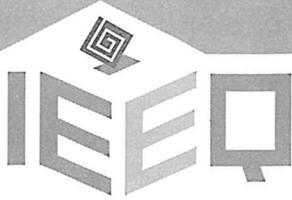
**M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO**  
Consejero Presidente



INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO  
CONSEJO GENERAL  
SECRETARÍA EJECUTIVA



**LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA**  
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 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUERÉTARO.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>ANTECEDENTES</b> .....	1
<b>CONSIDERANDOS</b> .....	3
PRIMERO. Disposiciones generales.....	3
SEGUNDO. Disposiciones que rigen la facultad del Instituto de presentar iniciativas.....	5
TERCERO. Proyecto de iniciativa de reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.....	5
<b>DICTAMEN</b> .....	9

## 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.

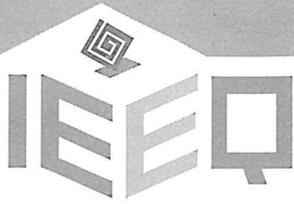
<sup>2</sup> En adelante Instituto.

<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 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>7</sup>, el cual fue remitido al Secretario Ejecutivo del Instituto<sup>8</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.

V. El 31 de mayo, en sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas Transitoria para la Evaluación del Proceso Electoral Local 2017-2018 y Jurídica<sup>9</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.

VI. 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.

VII. El 15 de octubre, previas reuniones de trabajo con las consejerías que integran el Instituto, el Secretario Ejecutivo mediante oficio SE/1402/19 remitió a la Presidenta de la Comisión la propuesta de iniciativa de reforma a la Ley Electoral.

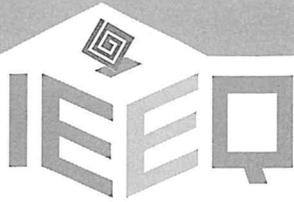
VIII. El 16 de octubre, en sesión extraordinaria de la Comisión se hizo entrega a los partidos políticos los proyectos de iniciativa de reforma de la Ley Electoral y Constitución Política, ambas del Estado de Querétaro, para que a más tardar el 31 de octubre remitieran observaciones.

IX. El 24 de octubre, las consejerías electorales, personal de este Instituto y 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.

<sup>7</sup> En adelante Cronograma.

<sup>8</sup> En adelante Secretario Ejecutivo.

<sup>9</sup> En adelante Comisiones Unidas.



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

X. El 30 de octubre, el Consejo General del Instituto<sup>10</sup> emitió el acuerdo IEEQ/CG/A/019/19<sup>11</sup> por el cual aprobó la integración de las comisiones permanentes, entre ellas, la Comisión.

XI. 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 los hicieran del conocimiento de este Instituto.

XII. 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 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>12</sup>, 32, párrafo primero y tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro<sup>13</sup>; 98, párrafos 1 y 2, así como 99, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>14</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

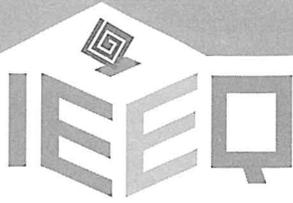
<sup>10</sup> En adelante Consejo General.

<sup>11</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)

<sup>12</sup> En adelante Constitución Federal.

<sup>13</sup> En adelante Constitución Estatal.

<sup>14</sup> En adelante Ley General.



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

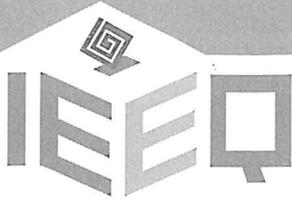
su desempeño, cuenta con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes, y se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

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 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



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

General, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, los dictámenes correspondientes a sus funciones

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

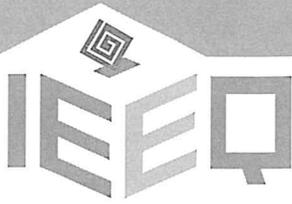
6. De acuerdo con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal, 18 y 32 de la Constitución Estatal, en concatenación con lo dispuesto por el artículo 16 fracción XXVIII de la Ley Electoral, prevén que el Instituto siendo el organismo público local en materia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

9. Al respecto, el proyecto de iniciativa se presenta en atención al diverso formulado a la Ley Electoral, a efecto de armonizar su contenido sobre distintas disposiciones normativas que se plantearon en el último proyecto mencionado, esto con el objeto de fortalecer el principio de certeza y mejorar el desarrollo de los procesos electorales conforme a los criterios adoptados por la Suprema Corte de



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

Justicia de la Nación<sup>15</sup>, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>16</sup>, el Instituto Nacional Electoral<sup>17</sup>, el Tribunal Electoral local, así como del propio Instituto.

10. En el artículo 7 del proyecto de iniciativa de reforma de la Constitución Estatal, se propone garantizar el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero para la elección de la gubernatura del Estado.

Al respecto, para este Instituto es trascendente presentar esta propuesta, pues en dentro de sus fines se encuentra el 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 contar con disposiciones constitucionales y legales que garanticen el ejercicio de tal derecho en la elección para la gubernatura del Estado, pues no basta que la Ley General reconozca en términos generales esa posibilidad, pues su previsión supone tomar diversas medidas y, en ocasiones, enfrentar y superar dificultades técnicas y administrativas que requieran armonizar el ejercicio de ese derecho con otros principios de la contienda electoral, esto último encontrando su sustento en la tesis III/2018<sup>18</sup> del TEPJF.

Por lo cual dicha porción normativa se encuentra acorde a la modificación proyectada en el artículo 7 de la Ley Electoral.

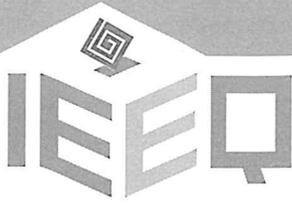
11. Por lo que respecta a los requisitos para para ser electo en los cargos de elección popular en el Estado de Querétaro, es decir, para ser titular de la gubernatura, de las diputaciones de la Legislatura e integrantes de los Ayuntamientos, se propone eliminar la porción normativa del artículo 8, párrafo segundo, fracción V de la Constitución Estatal, relativa a no ser "*Presidente Municipal*", toda vez que en la

<sup>15</sup> En adelante SCJN.

<sup>16</sup> En adelante TEPJF.

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

<sup>18</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.



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

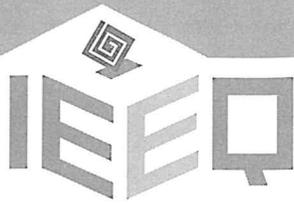
disposición vigente limita a aquella persona que se encuentre desempeñándose como titular de una presidencia municipal y que pretenda contender mediante elección consecutiva a dicho cargo, aunado a esto no existe justificación para exigirles solo a estas que se separen del cargo, pues de lo contrario se generaría una situación de desigualdad e inequidad respecto de los demás integrantes del Ayuntamiento que también pretendan la elección consecutiva, lo cual encuentra su sustento en los criterios establecidos por la SCJN y el TEPJF, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 50/2016, 29/2017, 40/2017, 50/2017, 69/2017, 76/2017 y 131/2017, así como las sentencias SUP-JRC-406/2017, SM-JDC-91/2018 y SCM-JDC-33/2018, respectivamente, de los cuales se advirtió que:

- a) 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;
- b) 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,
- c) Obligar que se separen del cargo puede generar problemas de funcionalidad y de gobernabilidad.

Asimismo, la modificación se encontraría acorde con la propuesta prevista en el artículo 14, fracción V de la Ley Electoral.

12. Ahora bien, en el artículo 32 se propone dotar de la autonomía presupuestaria al Instituto, esto en concordancia con el criterio sustentado por la SCJN al emitir la tesis P./J. 12/2008<sup>19</sup> en la que estableció, en esencia, que la actuación de los órganos autónomos no se encuentra sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto

<sup>19</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

del Estado como de la sociedad en general, por lo cual estos deben, entre otras cuestiones, contar con autonomía e independencia funcional y financiera.

En ese orden de ideas es que el Instituto, como organismo constitucional autónomo, cuente con autonomía financiera y presupuestal que permita el adecuado desarrollo de los fines encomendados por mandato constitucional y legal.

Propuesta que se considera acorde con la modificación prevista en el artículo 54 de la Ley Electoral.

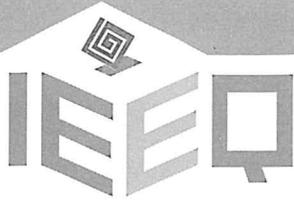
13. En el proyecto se propone facultar al Consejo General de este Instituto para presentar a la Legislatura la terna para la designación de la persona titular de la Contraloría, por lo que se contempla la incorporación de un párrafo en el artículo 32 de la Constitución Estatal; al respecto dicha facultad encuentra su razón, en principio, en que el Instituto siendo un órgano constitucional autónomo debe contar, entre otras cuestiones, con autonomía e independencia funcional lo que le permite atender las necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, asimismo no pasa desapercibido que su actuación no se encuentra sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público y tienen como fin obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

En ese orden de ideas es que, ante el escenario que se presenta, y en aras de fortalecer la autonomía en el funcionamiento es el sentido de la propuesta, lo que es conforme con lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, 32, párrafo primero de la Constitución Estatal, 98, párrafo 1 de la Ley General y 52 de la Ley Electoral.

Aunado a lo anterior, la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 53/2017 y acumulada<sup>20</sup>, así como 78/2017 y su acumulada<sup>21</sup>, ha señalado que las Legislaturas locales gozan de una amplia libertad de configuración legislativa para regular la

<sup>20</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>21</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.



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

manera en que deben establecerse los órganos internos de control de los institutos electorales locales, además que deben garantizar en todo momento la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Criterio similar a emitido la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-JE-41/2018<sup>22</sup>.

Cabe señalar que dicha propuesta, con relación a este Instituto se encuentra en la modificación a los artículos 61, fracción VIII y 62, fracción VII de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

14. Finalmente, el proyecto de iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro, documento que se anexa al presente dictamen y forma parte de esta determinación, se presenta la exposición de motivos que justifica la necesidad de lo planteado y se explica el sentido de sus disposiciones.

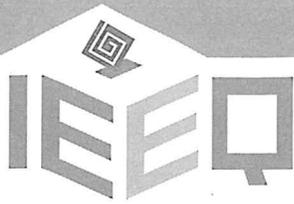
15. Por lo antes expuesto y con fundamento en las facultades que le confiere el artículo 27, fracciones III, VI y VII, del Reglamento Interior y demás aplicables, este órgano colegiado, tiene a bien expedir el siguiente:

## 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 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, el cual como anexo forma parte íntegra de esta determinación y se tiene como reproducido para todos los efectos que correspondan.

<sup>22</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)



Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

**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.

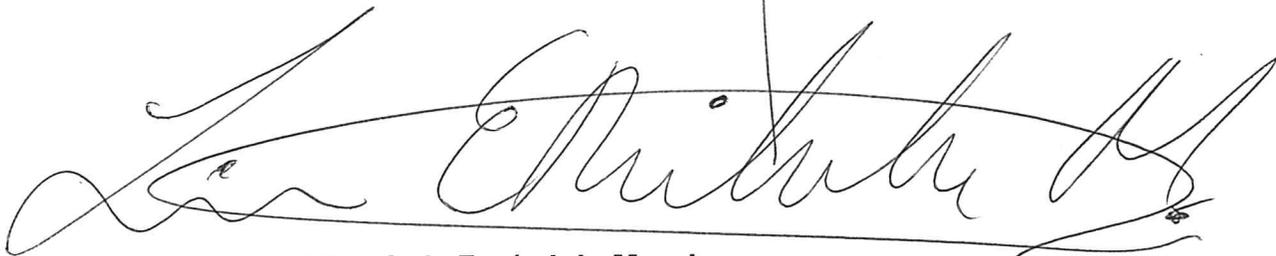
Así lo dictaminaron las Consejerías integrantes presentes de la Comisión Jurídica del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, el 21 de noviembre de 2019.



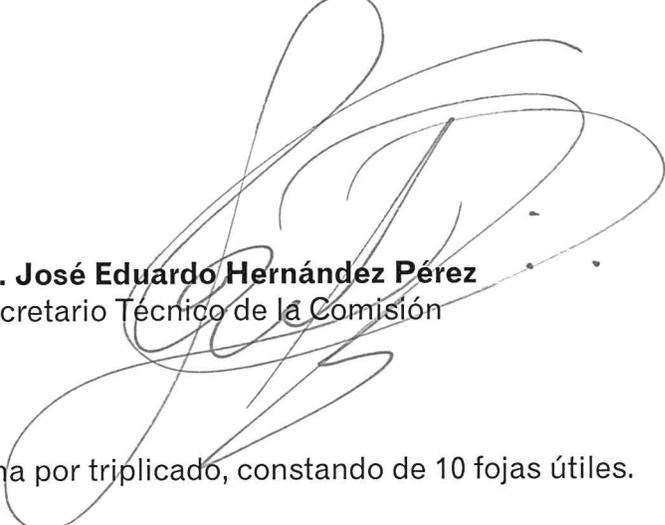
**Mtra. María Pérez Cepeda**  
Presidenta de la Comisión



**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 10 fojas útiles.  
MPC/CREM/LEM/jehp.

**VOTO CONCURRENTE 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/025/19, RELATIVO AL PROYECTO DE INICIATIVA DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO 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 reforma 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. 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>1</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

---

<sup>1</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);

una escala en donde 0 es una percepción de altos niveles de corrupción y 100 de los más bajos<sup>2</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 expedientes, dentro de los cuales, 2,670 (10.1%) están relacionados con corrupción<sup>3</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>4</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.

---

<sup>2</sup> Información disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).

<sup>3</sup> Consultable en la siguiente liga electrónica: <http://www.fepade.gob.mx/>.

<sup>4</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);

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.

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>5</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>6</sup>) la nulidad de los comicios del municipio de Camarón de Tejeda, Veracruz (SUP-REC-1378/2017<sup>7</sup>) así como en la elección de Tocatlán, Tlaxcala (SUP-REC-269/2016<sup>8</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>9</sup>) en temas como la contratación de

---

<sup>5</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>6</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>7</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>8</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>9</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)



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 su cargo, esto es, 316 expedientes, corresponden a conductas vinculadas con financiamiento ilícito en los procesos electorales<sup>10</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

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

Gobernador en Colima (SUP-JRC-222/2003 y sus acumulados<sup>11</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 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>12</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

---

<sup>11</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/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-221-2003.pdf>

<sup>12</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)

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 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.

## **II. 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>13</sup>.

---

<sup>13</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.

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 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.

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.**

