INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: IEEQ/A/005/2023-P.

PROMOVENTE: EMMANUEL ZÁRATE GONZÁLEZ REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO MORENA ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

ASUNTO: INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

AL PÚBLICO EN GENERAL
PRESENTE

En la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro, siendo las doce horas con treinta minutos del seis de octubre de dos mil veintitrés, con fundamento en los artículos 50, fracción II, 52, y 74 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, hago del conocimiento del público en general el escrito presentado por el ciudadano Emmanuel Zárate González representante propietario del Partido Morena, mediante el cual promueve recurso de apelación en contra del "*Acuerdo número IEEQ/CG/A/038/23 de fecha 29 de septiembre de 2023, emitido por el Consejo General del Instituto (autoridad responsable), así como los "Lineamientos del Instituto para garantizar el cumplimiento del principio de paridad en el registro y asignación de candidaturas en el proceso electoral local 2023-2024".*

Se anexa copia del escrito del medio de impugnación. Lo anterior para los fines y efectos legales conducentes. **CONSTE.** ----------

Mtro. Juan Ulises Hernández Castro
Secretario Ejecutivo

RGG / CARG

INSTITUTO ELECTORAL
L ESTADO DE QUERÉTA
CONSEJO GENERAL
ECRETARÍA EJECUTI

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

morena

1072 2023 OCT -5 19:07

ASUNTO: SE PRESENTA RECURSO DE APELACIÓN

SECRETARÍA EJECUTIVA
OFICIALÍA DE PARTES
R E C I B I

Santiago de Querétaro, Querétaro, a 05 de Octubre de 2023.

C. JUAN ULISES HERNÁNDEZ CASTRO
SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE
QUERÉTARO.

P R E S E N T E.

C. EMMANUEL ZÁRATE GONZÁLEZ Representante Propietario del Partido **MORENA** ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), personería que tengo acreditada y reconocida ante este órgano electoral, me permito solicitar remita y de trámite al presente medio de impugnación que se acompaña.

Por lo expuesto y fundado solicito:

ÚNICO. - Tener por presentado el medio de impugnación que se acompaña y en consecuencia remitirlo al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro para su debida resolución.

INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
06 OCT. 2023
HORA: 8:14
RECIBIDO
SECRETARÍA EJECUTIVA

PROTESTO LO NECESARIO

C. EMMANUEL ZÁRATE GONZÁLEZ
REPRESENTANTE DE MORENA ANTE EL CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Instituto Electoral del Estado de Querétaro

Oficialía de Partes

Acuse de Recibo

Folio	0001072
Fecha y Hora de recepción	05/10/2023 19:07 horas.
Remitente	Partido morena C. EMMANUEL ZÁRATE GONZÁLEZ. REPRESENTANTE PROPIETARIO.
Destinatario	Secretaría Ejecutiva
Tipo de Documento	Escrito
Fojas	(1) por un solo lado - (0) por ambos lados
Copias de traslado	0
Copias de conocimiento	0

Anexos

No.	Tipo	Formato	Fojas		Juegos	Copias Traslado	Observaciones
1	Escrito	Original	24 Un solo lado	0 Ambos lados	NA	NA	

Cadena original:
[|||1.0|0001072|05/10/2023 19:07 horas.|Partido morena
C. EMMANUEL ZÁRATE GONZÁLEZ.
REPRESENTANTE PROPIETARIO.|Secretaría Eje]
[cutiva|Escrito|1|0|0|1|Escrito|Original|24|0|NA|NA|||]

Hash:
wBrYojY6eco4ox2ivEirtg0f60nL/nn8gN+DDk9g1nqTKSfb0W0Ww11828wm9dqPRvb5HWPgu5kLOAFwZndMwA

JAIME OMAR DEL VAL HOLGUÍN
Recibió

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA
OFICIALÍA DE PARTES

morena

ASUNTO: SE PRESENTA RECURSO DE APELACIÓN

PROMOVENTE: EMMANUEL ZÁRATE GONZÁLEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Santiago de Querétaro, Querétaro, a **05** de Octubre de 2023.

H. MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO
PRESENTES.

C. EMMANUEL ZÁRATE GONZÁLEZ, representante propietario del partido político **MORENA** ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), personería que tengo acreditada y reconocida ante este órgano electoral, señalando como domicilio Av. Ejército Republicano, Colonia Carretas para oír y recibir notificaciones aun las de carácter personal el inmueble marcado con el número 163; autorizando para tales efectos a la Lic. Diviana Mariana Martínez Dorantes ante ustedes comparezco para exponer:

Por medio del presente escrito, a nombre del Partido Político que represento y con fundamento en los artículos 2, párrafo segundo, fracción I, 13, fracción I, II y III, 31, apartado B, fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro 1, 29, 30, 32 y demás relativos y aplicables de la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales; 10, fracción II, 14, fracción II, 25, 71, 72 y demás relativos y aplicables de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, vengo a interponer **RECURSO DE APELACIÓN**, en los términos que a continuación se mencionan:

REQUISITOS FORMALES

II. I. Formularse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, anexando las copias simples necesarias para correr traslado a las personas terceras interesadas, lo cual se satisface a la vista.

II. Hacer constar el nombre de la parte actora y firma autógrafa o huella digital; en el caso de que se promueva por representante legítimo, nombre y firma autógrafa de quien promueve, lo cual queda acreditado en el proemio y al calce, respectivamente, del presente ocurso.

III. Hacer constar el nombre y domicilio de las personas terceras interesadas, en su caso, en el particular, no se señala tercero interesado, quedando a salvo el derecho de quien en su caso se considere legitimado para serlo.

IV. Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, el cual deberá de estar ubicado en la ciudad de residencia de la autoridad que deba resolver el recurso correspondiente, se ha señalado en la parte inicial del presente escrito.

V. Acreditar la personería de quien promueve, anexando los documentos necesarios, salvo cuando se trate de representantes de los partidos políticos acreditados en el mismo órgano ante el cual se presenta el medio de impugnación respectivo, este requisito queda satisfecho en términos del proemio del presente ocurso.

VI. Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo, lo es el acuerdo número IEEQ/CG/A/038/23 de fecha 29 de septiembre de 2023, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (autoridad responsable), así como los *"Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar el cumplimiento del principio de paridad en el registro y asignación de candidaturas en el proceso electoral local 2023-2024"*.

VII. Señalar la fecha en que fue notificado o se tuvo conocimiento del acto o resolución impugnado, se tuvo conocimiento el día veintinueve de septiembre del año en curso, fecha en que se publicó el acuerdo de referencia.

VIII. Mencionar de manera expresa y clara, los hechos que constituyan los antecedentes del acto reclamado, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos legales presuntamente violados, requisitos que se satisfacen en el apartado de HECHOS y AGRAVIOS del presente escrito.

IX. Ofrecer y acompañar las pruebas que estime pertinentes, señalando, en su caso, la imposibilidad de exhibir las que hubiera solicitado en tiempo y no le fueron entregadas, debiendo acreditar que las pidió oportunamente por escrito al órgano o autoridad competente, este requisito se cumple en el apartado de PRUEBAS del presente libelo.

X. Abstenerse de que sus escritos sean notoriamente frívolos, entendiéndose por éstos: a) Los que formulen pretensiones que no puedan alcanzarse jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del Derecho; o b) Cuando no existan hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan, lo cual queda satisfecho de la argumentación vertida en los AGRAVIOS.

XI. Manifestar si está de acuerdo o no con la publicación de sus datos personales, entendiendo que si es omiso se tendrá por no autorizada su publicación, no estoy de acuerdo con la publicación de mis datos personales.

I. Nombre del actor: **PARTIDO MORENA**

II. Domicilio para recibir notificaciones, el cual deberá estar ubicado en la ciudad de residencia de la autoridad que deba resolver el medio de impugnación, y en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir: **El domicilio y las personas autorizadas para oír y recibir notificaciones han sido señaladas en el presente proemio.**

III. Acompañar el o los documentos necesarios para acreditar la personería del promovente: **Se anexa al presente escrito los documentos necesarios para acreditar mi personería.**

IV. Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable: **Se impugna el acuerdo número IEEQ/CG/A/038/23 de fecha 29 de septiembre de 2023, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (autoridad responsable), así como los *"Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar el cumplimiento del principio de paridad en el registro y asignación de candidaturas en el proceso electoral local 2023-2024"*.**

Precisado lo anterior, se exponen a continuación las cuestiones de hecho y consideraciones de derecho en las que se funda el presente medio de impugnación

HECHOS

ÚNICO. El 29 de septiembre del 2023, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, emitió acuerdo **IEEQ/CG/A/038/23**, mediante el cual aprobó los ***"Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar el cumplimiento del principio de paridad en el registro y asignación de candidaturas en el proceso electoral local 2023-2024"***.

Toda vez que se considera que el acuerdo recurrido es contrario a derecho, el partido que represento se ve en la imperiosa necesidad de acudir en la presente forma y vía, a efecto de que el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro analice la legalidad y constitucionalidad de la actuación de la autoridad administrativa, de conformidad con los siguientes:

AGRAVIOS

El acuerdo recurrido es contrario a derecho por las razones y fundamentos legales que se exponen a continuación:

PRIMERO. Se viola el principio de reserva de ley.
EL CONSEJO GENERAL DEL IEEQ VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY AL EMITIR LOS LINEAMIENTOS EN CITA.

La autoridad responsable carece de competencia para modificar o alterar lo establecido en los artículos 1 y 41, párrafo tercero, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); y 7, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (CPELSQ); y 3, párrafos numerales 1,4 y 5 primero, cuarto y quinto; 25, numeral 1 párrafo primero, inciso r) de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP); y 26, párrafos primero y cuarto; 34, fracción VI; 159; 160; 161, 162, párrafo primero; 163, 164; 165; 166; 166 BIS; 167; 168; 169, 206, párrafos primero y segundo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro (LEEQ).

Asimismo, causa agravio a mi representado y al interés público la determinación de la responsable, pues **al aprobar el acto combatido, se excedió en su facultad reglamentaría y violó flagrantemente los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, aunado a que es incompetente para la emisión de este.**

El **principio de reserva de ley** consiste en que las disposiciones emitidas por el legislador, a las que se les conoce como Leyes, deben conservar la potestad esencial de regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, precisamente, por tratarse de aspectos que el Constituyente o el propio legislador, determinaron que, formal y materialmente, debían reunir las características de las normas jurídicas.

En ese sentido, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-116/2020 y Acumulados, ha considerado que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales tiene por objeto proveer sobre el desarrollo de las normas de rango legislativo, sin que en algún momento la autoridad que ejerza la aludida facultad llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

Así, la jerarquía de las normas jurídicas en el sistema jurídico impone que, en el ejercicio de la facultad reglamentaria, la autoridad administrativa debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, **siempre que no incluyan nuevos aspectos que modifiquen, suplanten o priven de validez el entorno de la ley y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados por el legislador en el ordenamiento legal.**

Es decir, la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un supuesto jurídico, en tanto que a la autoridad que la reglamenta sólo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda

ser desarrollado en su óptima dimensión; **de ese modo, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente se debe concretar a indicar la forma y medios para cumplirla.**

En ese sentido, al ejercer la facultad reglamentaria, la autoridad administrativa electoral puede válidamente desarrollar derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, **siempre y cuando, exista un sustento o base legislativa en el correspondiente marco jurídico, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción legal**.

Es por lo anterior que el Consejero General del IEEQ excede sus facultades reglamentarias al emitir los ***"Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar el cumplimiento del principio de paridad en el registro y asignación de candidaturas en el proceso electoral local 2023-2024"***, toda vez que, si bien es cierto la autoridad responsable cuenta con la atribuciones para expedir los reglamentos interiores necesarios para el ejercicio de sus facultades, también lo es que dicha facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse acorde al texto constitucional y a la ley de la materia.

Efectivamente, este ejercicio se encuentra acotado por principios derivados del diverso principio de legalidad, como lo es el de reserva de ley, es decir la autoridad electoral se encuentra impedida de incidir en el ámbito reservado a la Ley y mucho menos ir en contra de esta.

La facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de la Ley, es decir, solo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos aspectos, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la Ley, es decir, la Ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento por

su parte el cómo de esos supuestos jurídicos; por lo que de ninguna manera un reglamento puede ir más allá de lo que la Ley regula, menos aún contradecirla.

La facultad reglamentaria del Consejo General del IEEQ está sometida jurídicamente a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley.

Sirve como criterio orientador la Jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, intitulada ***"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES",*** en la que se estableció que la facultad reglamentaria está limitada por los **principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica**.

El primero, como ya se anticipó, se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que **excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley**, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, **la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento**.

El segundo **principio**, el de **jerarquía normativa**, consiste en que **el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley**, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, **sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.**

Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser **competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta**, **al reglamento de ejecución competerá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.**

En esa línea de pensamiento y continuando con el criterio plasmado en la sentencia del expediente SUP-RAP-116/2020 y Acumulados, el alcance a la potestad reglamentaria de las autoridades administrativas se limita a señalar la manera en que debe cumplirse con las obligaciones de rango legal, y al establecimiento de reglas dirigidas a hacer efectivos los derechos dispuestos en la Constitución y la Ley.

Así, **cuando la autoridad administrativa electoral emite una norma a partir de la que impone deberes a determinados sujetos, es necesario que ésta cuente con una base constitucional o legal, pues de otro modo, su ámbito competencial se verá excedido, en la medida que esa disposición carecerá de sustento jurídico**.

De ese modo, **cuando la autoridad jurisdiccional encargada de la revisión de los actos de las autoridades administrativas advierta** ya sea por su emisión, ya sea por su aplicación, **que una norma reglamentaría se emitió por una autoridad incompetente**, y que con ello invadió el ámbito de atribuciones de diversa autoridad, o es consecuencia de otro que contiene este vicio, **estará jurídicamente obligada a expulsar del sistema jurídico las disposiciones irregulares, toda vez que la competencia de la autoridad emisora de los actos, es un elemento esencial que debe revisarse de oficio.**

Ahora bien, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartados A, B y C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos autónomos de la materia, en las entidades federativas son, en el ámbito de sus respectivas competencias, las autoridades encargadas de llevar a cabo la función estatal de organizar las elecciones.

Al efecto, al Instituto Nacional Electoral le corresponde ejercer sus facultades en relación con los procesos electorales federales y locales, aunado a que cuenta con la atribución de atraer los asuntos de la competencia de los organismos públicos locales en la materia, de conformidad con los supuestos contemplados en la ley, así como para delegar a esas autoridades locales aquellas que, en principio, le corresponda ejercer.

Por otra parte, los Organismos Públicos Locales en Materia Electoral tienen a su cargo las elecciones locales y ejercen todas las facultades no reservadas al Instituto Nacional Electoral, en términos de lo señalado en la Constitución General y con base en las constituciones y leyes electorales de la respectiva entidad federativa.

En consecuencia, **tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, son las autoridades encargadas de emitir las normas que rigen la función electoral local, y aquellas que instrumentan los derechos y obligaciones en la materia**

Caso concreto.

En el **caso concreto**, la responsable de manera ilegal emitió los Lineamientos impugnados, en uso de su facultad reglamentaría, con base en los razonamientos siguientes:

Se podrá observar, por parte de este Tribunal Electoral del Estado de Querétaro que el acuerdo **IEEQ/CG/A/38/23**, por el que se emiten los ***"Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar el cumplimiento del principio de paridad en el registro y asignación de candidaturas en el proceso electoral local 2023-2024"***, transgrede el principio de reserva de ley, invade el ámbito constitucional de competencias del órgano legislativo federal y el órgano legislativo local, creando categorías que modifican las establecidas en la Constitución Federal, en la Constitución Local y en las leyes electorales relacionadas con supuestamente garantizar el principio de paridad en el proceso electoral local 2023-2024, pretendiendo sancionar con la improcedencia del registro a una candidatura de elección popular a personas que hayan sido sancionadas por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y por ser deudores alimentarios morosos que atenten contra las obligaciones alimentarias.

Al respecto, el multicitado acuerdo establece en su artículo 11 lo siguiente:

> Artículo 11. El Consejo General o los Consejos en el ámbito de su competencia deberán verificar que quienes se pretendan postular a una candidatura a un cargo de elección popular no se encuentren en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto Nacional Electoral, o en el Registro Estatal de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto.
>
> Quienes pretendan postularse a un cargo de elección popular deben presentar un escrito de buena fe y bajo protesta de verdad, en el que me manifiesten que no tienen suspendidos sus derechos políticos electorales en razón de una sentencia firme por alguno de los siguientes supuestos:
>
> **a)** Por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público.
> **b)** Por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales.
> **c)** Como deudora alimentaria morosa que atente contra las obligaciones alimentarias.
>
> En caso de que alguna persona se encuentre en los registros de referencia o de alguna inconsistencia con los supuestos señalados, el Instituto deberá realizar las diligencias para mejor proveer en términos de los convenios de colaboración que celebre con las instituciones públicas correspondientes, lo anterior a fin de que el Consejo competente analice la procedencia o improcedencia de la solicitud de registro, debiendo garantizar el derecho de audiencia.
>
> En caso de que a la fecha de los registros de las candidaturas las instancias competentes cuenten con la sistematización de personas deudoras alimentarias morosas, el Consejo General o los Consejos, deberán hacer la verificación correspondiente.

En ese sentido, para el ejercicio de la facultad reglamentaria que pretende ejercer la autoridad responsable se deben expresar de manera clara y precisa las razones de hecho y de derecho que motivan el ejercicio, sin que sea admisible que a través del ejercicio de esta facultad, el Consejo General del IEEQ emita lineamientos que sustituyan las reglas previstas en las leyes generales, en la Constitución Federal, en la Constitución Local y las leyes electorales del Estado de Querétaro en lo atinente a materia de sancionar con la improcedencia del registro a una candidatura de elección popular a personas que hayan sido sancionadas por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y por ser deudores alimentarios morosos que atenten contra las obligaciones alimentarias, dado que la formulación de criterios interpretativos debe estar encaminada a armonizar los sistemas para la coexistencia de las normas, mas no a suplantar las reglas diseñadas en la ley o buscar sustituirse en el ejercicio de la labor legislativa.

Es decir, no existe base legal para suponer que existe una cláusula habilitante para que regulen sancionar con la improcedencia del registro a una candidatura de elección popular a personas que hayan sido sancionadas por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y por ser deudores alimentarios morosos que atenten contra las obligaciones alimentarias, que permita considerar que se trata de aspectos cuya regulación se encuentra en el ámbito de las autoridades electorales.

Por ello, no se trata de cuestiones cuya competencia corresponda a la autoridad electoral, o que se acredite un carácter novedoso que requiera una interpretación, sino que en el caso en concreto se pretende legislar respecto de supuestos sin encontrar correspondencia en la norma electoral vigente; por lo que la autoridad responsable no está en condiciones de elaborar directamente reglas que establezcan procedimientos sin sustento legal, pretendiendo sustituir al legislador.

En ese sentido, como se ha indicado en líneas anteriores, la facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse apegada a la Constitución y a la ley; en este orden, la reserva de ley se erige en un principio estructural del sistema de fuentes normativas, en la medida que es la expresión del principio democrático y de división de poderes de los órganos del Estado, en torno al cual condiciona que los supuestos sustantivos específicos deben ser regulados por el legislador a través de la expedición de la ley.

Sin embargo, en el acuerdo impugnado, la responsable fue más allá de lo que le permite su facultad reglamentaría, ya que los Lineamientos tal como fueron aprobados, se extralimitan en regular aspectos tales como sancionar con la improcedencia del registro a una candidatura de elección popular a personas que hayan sido sancionadas por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y por ser deudores alimentaros morosos que atenten contra las obligaciones alimentarias; lo que permite advertir una invasión en la esfera competencial del Poder legislativo federal y del Poder legislativo local.

Entonces, es claro que, el Consejo General responsable se excedió en su facultad reglamentaria y emitió los ***"Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar el cumplimiento del principio de paridad en el registro y asignación de candidaturas en el proceso electoral local 2023-2024"***, que, como ya se dijo, consideran temas que van más allá de lo que tiene permitido regular.

SEGUNDO. Violación a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica; así como incompetencia de la autoridad responsable para dictar el acto combatido. Violación del principio *non bis in idem*

Como una cuestión previa, **se solicita a ese Tribunal Electoral del Estado de Querétaro realizar una revisión completa y exhaustiva de los Lineamientos**

combatidos, para que de oficio y en plenitud de jurisdicción advierta y, en su caso, corrija aquellas disposiciones inconstitucionales e ilegales plasmadas en los mismos, con independencia de las siguientes:

Por lo que hace al **artículo 11** de los Lineamientos, que pretenden **sancionar con la improcedencia del registro a una candidatura de elección popular a personas que hayan sido sancionadas por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y por ser deudores alimentariaos morosos que atenten contra las obligaciones alimentarias**, se solicita a sus Señorías tomen en cuenta que las sanciones ahí contenidos no cuenta con base legal alguna, además de que tampoco están basadas en criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y/o de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En primer orden de ideas, es menester señalar que el principio *non bis in idem,* si bien tiene su origen en el derecho penal, no es exclusivo de esta materia, ya que dicho principio, como otros, ha sido reconocido por extensión al derecho administrativo sancionador, ello debido a que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, es decir, su facultad sancionatoria, así lo sostuvo la Sala Superior en la tesis de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**

Dicho lo anterior, el ***non bis in idem*** es un principio general del derecho que con base a los principios de proporcionalidad y respeto a la cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procesos o procedimientos, sea en uno o más órdenes jurídicos sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos.

De lo expuesto, se advierte que la prohibición de una doble imputación y un doble juzgamiento o procedimiento de investigación y sanción, por los mismos hechos,

supone una limitación al *Ius Puniendi* del Estado, que tiene por objeto garantizar seguridad jurídica para todas las personas, a fin de que no se les someta a dos o más procedimientos por la misma causa (cierta conducta ilícita de la cual puede ser responsable el sujeto), con independencia de que se le sancione o absuelva en el primer proceso o procedimiento.

El principio general de Derecho *non bis in idem* tiene dos vertientes, una de carácter procesal o procedimental, que impide llevar a cabo un nuevo enjuiciamiento o procedimiento, asociada al efecto negativo de la cosa juzgada y la litispendencia; la otra corresponde al aspecto material o sustantivo, que proscribe la facultad de imponer más de una sanción, por el mismo hecho. De esa suerte, en ambos supuestos prevalece la prohibición de volver a juzgar y de volver a sancionar, con base en el mismo hecho o suceso.

Otros supuestos que también prohíbe el citado principio son: a) La doble valoración de los elementos del hecho, para la individualización de la sanción, y b) La previsión del mismo supuesto jurídico en dos diversas disposiciones jurídicas con idénticas o distintas sanciones, lo cual acontece cuando la misma conducta se tipifica en dos o más ordenamientos jurídicos, incluso, cuando correspondan a órdenes distintos, por ejemplo, el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador.

En la doctrina jurídica hay coincidencia en que el elemento fundamental, para la actualización de la violación al principio *non bis in idem*, es la identidad de los hechos que se imputan al presunto infractor, por los cuales se da la sujeción a dos procesos o procedimientos diferentes.

Al respecto, cabe señalar que ha sido criterio reiteradamente sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en donde se ha establecido que, para determinar esa coincidencia, entre los dos procesos o procedimientos instaurados, deben estar presentes los siguientes componentes: a)

Identidad de persona (*eadem persona*); b) Identidad de objeto (*eadem re*), y c) Identidad de causa o pretensión (*eadem causa petendi*).

Cabe destacar que el artículo 8, numeral 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza que el inculpado absuelto por una sentencia firme no puede ser sometido a nuevo juicio, por los mismos hechos, mientras que el artículo 14, numeral 7, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Por otra parte, El citado el artículo 11 de los Lineamientos atenta contra el principio *non bis in idem*, al referir que con independencia de la sanción impuesta por el superior jerárquico, **por la misma conducta, también se aplicará como sanción la improcedencia del registro a una candidatura de elección popular a personas que hayan sido sancionadas por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y por ser deudores alimentarias morosos que atenten contra las obligaciones alimentarias**, lo cual es ilegal y un exceso de la responsable.

Ello, aunado a que con dicho artículo se **establece un régimen de sanción al dar competencia al órgano electoral para la improcedencia del registro a una candidatura de elección popular a personas que hayan sido sancionadas por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y por ser deudores alimentariaos morosos que atenten contra las obligaciones alimentarias**, por lo que no le era dable el establecer la porción normativa siguiente:

> *"En caso de que alguna persona se encuentre en los registros de referencia o de alguna inconsistencia con los supuestos señalados, el Instituto deberá realizar las diligencias para mejor proveer en términos de los convenios de*

colaboración que celebre con las instituciones públicas correspondientes, lo anterior a fin de que el Consejo competente ***analice la procedencia o improcedencia de la solicitud de registro****, debiendo garantizar el derecho de audiencia",*

Pues como es del conocimiento, la Constitución Federal establece de forma clara que la creación de tipos administrativo-electorales (sanciones) y su competencia para sancionarlos, es competencia del poder legislativo tanto federal como local, por lo que el establecer una competencia para sancionar con la improcedencia del registro a una candidatura de elección popular a personas que hayan sido sancionadas por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y por ser deudores alimentariaos morosos que atenten contra las obligaciones alimentarias, no puede ser determinado por el propio IEEQ.

Así el **artículo 11**, señala lo siguiente:

Artículo 11. *El Consejo General o los Consejos en el ámbito de su competencia deberán verificar que quienes se pretendan postular a una candidatura a un cargo de elección popular no se encuentren en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto Nacional Electoral, o en el Registro Estatal de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto.*

Quienes pretendan postularse a un cargo de elección popular deben presentar un escrito de buena fe y bajo protesta de verdad, en el que me manifiesten que no tienen suspendidos sus derechos políticos electorales en razón de una sentencia firme por alguno de los siguientes supuestos:

a) Por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público.

b) Por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales.

c) Como deudora alimentaria morosa que atente contra las obligaciones alimentarias.

En caso de que alguna persona se encuentre en los registros de referencia o de alguna inconsistencia con los supuestos señalados, el Instituto deberá realizar las diligencias para mejor proveer en términos de los convenios de colaboración que celebre con las instituciones públicas correspondientes, lo anterior a fin de que el Consejo competente analice la procedencia o improcedencia de la solicitud de registro, debiendo garantizar el derecho de audiencia.

En caso de que a la fecha de los registros de las candidaturas las instancias competentes cuenten con la sistematización de personas deudoras alimentarias morosas, el Consejo General o los Consejos, deberán hacer la verificación correspondiente.

En el citado artículo, la responsable incurre en exceso al ir más allá de sus atribuciones, al establecer **un régimen de sanción diferente al legalmente establecido, autodándose competencia para determinar sancionar con la improcedencia del registro a una candidatura de elección popular a personas que hayan sido sancionadas por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y por ser deudores alimentariaos morosos que atenten contra las obligaciones alimentarias**, ello porque la facultad de normar tales supuestos, corresponde en exclusiva al legislador y no al Consejo General del IEEQ, máxime que son supuestos y consecuencias no contemplados así ni en la Constitución Federal, ni

en la Constitución Local y ni en ley alguna, por lo cual la responsable no puede reglamentarlos sin ley, pues en realidad lo que está haciendo es legislar invadiendo las facultades del órgano creador de las normas generales.

Bajo este contexto, como se dijo, el referido artículo 11 de los Lineamientos atenta contra el principio ***non bis in ídem***, **ya que se pretende que se sancione la misma conducta dos veces**, Ello es así, ya que el citado artículo contienen porciones normativas que establecen que:

"El Consejo General o los Consejos en el ámbito de su competencia deberán verificar que quienes se pretendan postular a una candidatura o a un cargo de elección popular no se encuentren en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto Nacional Electoral, o en el Registro Estatal de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto", y que *"Quienes pretendan postularse a un cargo de elección popular deben presentar un escrito de buena fe y bajo protesta de verdad, en el que me manifiesten que no tienen suspendidos sus derechos políticos electorales en razón de una sentencia firme por alguno de los siguientes supuestos: a) Por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, b) Por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y c) Como deudora alimentaria morosa que atente contra las obligaciones alimentarias"*,

Lo cual es ilegal y un exceso de la responsable, Ello porque, el **non bis in ídem** es un principio general del derecho que en base a los principios de proporcionalidad y respeto a la cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procesos o procedimientos, sea en uno o más órdenes jurídicos sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos.

De lo expuesto, se advierte que la prohibición de una doble imputación y un doble juzgamiento o procedimiento de investigación y sanción, por los mismos hechos, supone una limitación al Ius Puniendi del Estado, que tiene por objeto garantizar seguridad jurídica para todas las personas, a fin de que no se les someta a dos o más procedimientos por la misma causa (cierta conducta ilícita de la cual puede ser responsable el sujeto), con independencia de que se le sancione o absuelva en el primer proceso o procedimiento.

El principio general de Derecho non bis in iídem tiene dos vertientes, una de carácter procesal o procedimental, que impide llevar a cabo un nuevo enjuiciamiento o procedimiento, asociada al efecto negativo de la cosa juzgada y la litispendencia; la otra corresponde al aspecto material o sustantivo, que proscribe la facultad de imponer más de una sanción, por el mismo hecho. De esa suerte, en ambos supuestos prevalece la prohibición de volver a juzgar y de volver a sancionar, con base en el mismo hecho o suceso.

Otros supuestos que también prohíbe el citado principio son: **a)** La doble valoración de los elementos del hecho, para la individualización de la sanción, y **b)** La previsión del mismo supuesto jurídico en dos diversas disposiciones jurídicas con idénticas o distintas sanciones, lo cual acontece cuando la misma conducta se tipifica en dos o más ordenamientos jurídicos, incluso, cuando correspondan a órdenes distintos, por ejemplo, el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador.

En la doctrina jurídica hay coincidencia en que el elemento fundamental, para la actualización de la violación al principio non bis in idem, es la identidad de los hechos que se imputan al presunto infractor, por los cuales se da la sujeción a dos procesos o procedimientos diferentes.

Al respecto, cabe señalar que ha sido criterio reiteradamente sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en donde se ha establecido que, para determinar esa coincidencia, entre los dos procesos o

procedimientos instaurados, deben estar presentes los siguientes componentes: a) Identidad de persona (eadem persona); b) Identidad de objeto (eadem re), y c) Identidad de causa o pretensión (eadem causa petendi).

Cabe destacar que el artículo 8, numeral 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza que el inculpado absuelto por una sentencia firme no puede ser sometido a nuevo juicio, por los mismos hechos, mientras que el artículo 14, numeral 7, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Precisado lo anterior, ese Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el caso que nos ocupa, debe considerar que el contenido del artículo 11 de los Lineamientos, actualiza la violación al principio *non bis in idem* porque pretenden instruir dos procedimientos derivados de los mismos hechos al establecer que, quienes se encuentren en el Registros de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto Nacional Electoral o en el Registro Estatal de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto (IEEQ) **o se advierta una inconsistencia en los supuestos de violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales, así como en materia de obligaciones alimentarias,** se someterán a un procedimiento en el que el Consejo General del IEEQ determinará la procedencia o improcedencia de la solicitud de registro para una candidatura a un cargo de elección popular.

Lo anterior, es violatorio del principio en comento, ya que da pie a que una persona que está sujeto a un proceso o procedimiento por violencia familiar o de género, delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y de obligaciones alimentarias se le juzgue también por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, teniendo como consecuencia dos sentencias por la misma conducta.

Diferente sería que el citado artículo estableciera expresamente que el Consejo General tuviera la potestad de verificar a quiénes se les ha impuesto una sentencia firme por conductas que tengan como consecuencia la suspensión de derechos políticos, lo cual no sería violatorio del principio de *non bis in idem*, ya que no se estaría juzgando dos veces la misma conducta, sino observando la sentencia primigenia y actuando con base en ella.

Siendo Aunado a ello, es importante referir que el pasado 29 de mayo de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 38, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se estableció que:

> "Artículo 38. **Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden**:
> (…).
> **VII. Por tener sentencia firme por la comisión intencional de delitos** contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; **por violencia política contra las mujeres en razón de género**, en cualquiera de sus modalidades y tipos."

En este tenor, el legislador dispuso que a una persona **sólo se le pueden suspender sus derechos (entre ellos, los político-electorales) por tener sentencia FIRME en donde se haya cometido el DELITO de violencia política contra las mujeres por razón de género.**

Esto es, **únicamente** por la comisión de **un delito** constitutivo de violencia política, es que se puede suspender los derechos de una persona.

Por ende, y ante ninguna otra circunstancia, se puede dar operatividad a lo estipulado en los Lineamientos que se impugnan.

De todo lo anterior, se tiene que la responsable incurre en exceso al ir más allá de sus atribuciones, al establecer en el artículo 11 de los Lineamientos, **un régimen de sanción y darse competencia para sancionar con la improcedencia del registro a una candidatura de elección popular a personas que hayan sido**

sancionadas por violencia familiar o de género en el ámbito privado o público, por delitos contra la libertad e inexperiencia sexuales y por ser deudores alimentarios morosos que atenten contra las obligaciones alimentarias, ello porque la facultad de normar tales supuestos, corresponde en exclusiva al legislador y no al Consejo General del IEEQ, máxime que son supuestos y consecuencias no contemplados así ni en la Constitución Federal, ni en la Constitución Local y ni en ley alguna, por lo cual la responsable no puede reglamentarlos sin ley, pues en realidad lo que está haciendo es legislar invadiendo las facultades de los órganos creadores de las normas, dando pie a llevar dos procesos o procedimientos paralelos para sancionar la misma conducta en las materias de referencia.

En consecuencia, se solicita a ese Tribunal Local la **revocación lisa y llana del acto combatido, así como sus Lineamientos** al carecer el Consejo General del IEEQ de competencia para su emisión y al vulnerar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica *non bis in idem* y como consecuencia, ordenar al Consejo General del IEEQ que se abstenga de exceder las facultades que tiene contempladas en la legislación vigente.

A efecto de acreditar lo anterior ofrezco las siguientes:

PRUEBAS

1.– DOCUMENTAL PÚBLICA. – Consistente en el acuerdo número IEEQ/CG/A/038/23 de fecha 29 de septiembre de 2023, mediante el cual se emitieron los *Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar el cumplimiento del principio de paridad en el registro y asignación de candidaturas en el proceso electoral local 2023-2024.*

2.- LA PRESUNCIONAL. - En su doble aspecto, legal y humana, por cuanto todo aquello que esa autoridad pueda deducir de los hechos y elementos probatorios aportados en el expediente y beneficie al suscrito recurrente. Prueba que relaciono

con todos los hechos, así como con todos y cada uno de los agravios expuesto en este escrito.

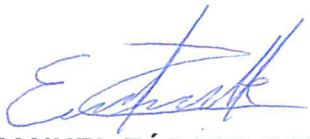
3- INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.- Consistente en todas y cada una de las actuaciones que se integren al expediente, en todo lo que beneficie al recurrente. Prueba que relaciono con todos los hechos, así como con todos y cada uno de los agravios expuesto en este escrito.

Por lo anteriormente expuesto a este Tribunal Local, atentamente solicito se sirva:

PRIMERO.- Tenerme por presentado en los términos del presente medio de impugnación y tener por reconocida la personalidad del suscrito.

SEGUNDO.- En su oportunidad, dictar sentencia favorable a los intereses del suscrito con el carácter que ostento, ordenando que se revoque el acuerdo y los lineamientos impugnados.

PROTESTO LO NECESARIO



EMMANUEL ZÁRATE GONZÁLEZ
REPRESENTANTE DE MORENA ANTE EL CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO